APPLIED RESEARCH BRANCH

Strategic Policy

The Approach to Seasonal Employment in the Nordic Countries: A Comparison with Canada

by
Patrick Grady and Costa Kapsalis
September 2002

Working Paper

Human Resources Development Canada
Développement des ressources humaines Canada

Canada

SP-572-04-03E

The Approach to Seasonal Employment in the Nordic Countries: A Comparison with Canada

Final Report

Patrick Grady and Costa Kapsalis
Applied Research Branch
Strategic Policy
Human Resources Development Canada

September, 2002

SP-572-04-03E
(également disponible en français)

The views expressed in papers published by the Applied Research Branch are the authors' and do not necessarily reflect the opinions of Human Resources Development Canada or of the federal government.

The Working Paper Series includes analytical studies and research conducted under the auspices of the Applied Research Branch of Strategic Policy. Papers published in this series incorporate primary research with an empirical or original conceptual orientation, generally forming part of a broader or longer-term program of research in progress. Readers of the series are encouraged to contact the authors with comments and suggestions.

■

This paper is available in French under the title *L'approche adoptée par les pays nordiques à l'endroit de l'emploi saisonnier : Comparaison avec le Canada*
La version française du présent document est disponible sous le titre *L'approche adoptée par les pays nordiques à l'endroit de l'emploi saisonnier : Comparaison avec le Canada*

■

Paper
ISBN : 0-662-34082-5
Cat. No.: RH63-1/572-04-03E

Internet
ISBN : 0-662-34083-3
Cat. No.: RH63-1/572-04-03E-IN

■

General enquiries regarding the documents published by the Applied Research Branch should be addressed to:

Human Resources Development Canada
Publications Centre
140 Promenade du Portage, Phase IV, Level 0
Hull, Quebec, Canada
K1A 0J9

Facsimile: (819) 953-7260
http://www.hrdc-drhc.gc.ca/sp-ps/arb-dgra

Si vous avez des questions concernant les documents publiés par la Direction générale de la recherche appliquée, veuillez communiquer avec :

Développement des ressources humaines Canada
Centre des publications
140, Promenade du Portage, Phase IV, niveau 0
Hull (Québec) Canada
K1A 0J9

Télécopieur : (819) 953-7260
http://www.hrdc-drhc.gc.ca/sp-ps/arb-dgra

104-02516/

Acknowledgements

We wish to thank Louis Grignon, Marcel Bédard and Alex Grey of the Applied Research Branch of Human Resources Development Canada (HRDC) for their support and guidance in carrying out this project. We also wish to extend a special thanks to all of the labour market experts from the Nordic countries (listed at the end of this study) who gave so freely of their time and advice and were so hospitable when we visited their countries. Many of them also provided comments on an earlier draft of this study which helped us to clear up a number of unclear or erroneous points. Without their generous assistance and cooperation, needless to say, it would have been impossible to carry out this study. Finally, we would like to thank Jean-Pierre Voyer of the Social Demonstration and Research Corporation (SRDC) for his helpful suggestions and for giving us an initial forum on returning from our trip to the Nordic countries to try out some of the ideas expressed in this study.

Table of Contents

Summary and Conclusions i

1. Introduction 1

2. Differences in Climate between Canada and the Nordic Countries 3

3. Seasonal Employment in Canada 5

3.1 There is significant seasonal variation in employment and unemployment in Canada 5

3.2 Seasonal employment is most pronounced among youth 6

3.3 Seasonality particularly high in certain industries 7

3.4 Seasonal employment an important issue in some provinces 8

3.5 About a quarter of unemployed paid workers had a seasonal job 9

3.6 About 28 per cent of regular EI beneficiaries are seasonal unemployed 10

4. Seasonal Employment in the Nordic Countries 13

4.1 Data sources 13

4.2 Unemployment has recently decreased substantially in Nordic countries 13

4.3 Only Finland has greater seasonal fluctuations in employment than Canada 14

4.4 Trend in employment seasonality generally downwards 16

4.5 Seasonal swings are smaller than before in Iceland 18

4.6 Finland most dependent on primary sector 18

4.7 The fishery in Iceland is much less seasonal than in Atlantic Canada 19

5. Lessons from Seasonal Employment in Nordic Countries 21

5.1 Overview 21

5.2 Unemployment Insurance 26

5.3 Active labour market programming 28

5.4 An innovative labour market program for young people 31

5.5 Other approaches to deal with seasonal employment swings 32

References 33

List of Contacts 35

List of Charts

Chart 1	Percent Deviation from Seasonally Adjusted Level, Canada 2000	5
Chart 2a	Percent Deviation from Seasonally Adjusted Level, Canada, Age 15-24, 2000	6
Chart 2b	Percent Deviation from Seasonally Adjusted Level, Canada, Age 25-or more 2000	7
Chart 3	Employment: Maximum Deviation from Seasonally Adjusted Level, Canada 2000. All Ages, by Industry	8
Chart 4	Employment, Maximum Deviation from Seasonally Adjusted Level by Province 2000	9
Chart 5	Distribution of All Unemployed by Nature of Last Job, Average 1997-99	10
Chart 6	Distribution of Unemployed with a Paid Job in Last 12 months, by Receipt of EI, Average 1997-1999	11
Chart 7	Unemployment Rates in Canada and the Nordic Countries, 1990-2000	14
Chart 8	Average Seasonal Employment Pattern 1994-98 – Actual/Moving Average (-6 to +5)	16
Chart 9	Trend in Employment Seasonality – Actual/Moving Average (-6 to +5)	17
Chart 10	Unemployment in Iceland	18
Chart 11a	Trend in Number of Employed Persons in Forestry, Finland	24
Chart 11b	Trend in Number of Employed Persons in Forestry, Canada	24

List of Tables

Table 1	Average Monthly Temperature	4
Table 2	Average Monthly Rainfall	4
Table 3	Distribution of Employment between Seasonal Industries and the Rest of the Economy, Canada and selected Nordic Countries, 1999	19
Table 4	Comparison of Unemployment Insurance in Canada and the Nordic Countries in 1998	27
Table 5	Comparison of Unemployment Insurance Benefit Refusals and Sanctions in Canada and three Nordic Countries	28
Table 6	Participation in Active Labour Market Policies in Nordic Countries, 1997*	30

Summary and Conclusions

1. Background

One of the early results of this study was the discovery that Nordic countries do not specifically address seasonal employment. Before explaining why this is the case, it is useful to provide a brief background on this study, which was originally intended to investigate the way the Nordic countries deal with the issue of seasonal fluctuations in employment and unemployment.

The underlying premise of the study was that, since the Nordic countries have similar weather to Canada and a similar industrial structure, they should have a similar problem with seasonal fluctuations in employment.

Much to our surprise, however, we learned from our initial contacts with labour market specialists in the Nordic countries and at the OECD that seasonal unemployment was not considered to be a problem warranting special attention and that they really had no specific special policies and programs to deal with it, even though small pockets of seasonal unemployment continue to exist in certain remote or northern areas and seasonal fluctuations in employment are much greater in Finland at the national level than in Canada.

Instead, policy analysis in these countries is focussing on the key issue of the shortage of labour resulting from the aging of the population and other special problems – including the young persons' supply of labour, the inactive population, and the multiethnic labour market resulting from immigration to meet labour shortages (Nordic Council of Ministers, Labour Market Committee 2000).

On account of our initial negative finding, the focus of this study shifted to finding out why seasonal unemployment is not perceived to be a problem in Nordic countries and how labour market policies have contributed to this felicitous result.

2. Key points

- *Weather less adverse*: Except in the north of Norway, Sweden, and Finland, winters in Nordic countries are not as cold as in Canada. They are relatively mild in Denmark and even in Iceland where the temperature does not average much below zero in the winter, because of the moderating influence of the Gulf Stream. Also, with the exception of Iceland, there is significantly less snow in the wintertime. The natural forces tending to produce seasonal fluctuations in employment are hence not as strong in the Nordic countries as in Canada.

- *Unemployment rates lower*: With the exception of Finland, the rates of unemployment are much lower in Nordic countries than in Canada. Recent rates of unemployment are under 2 per cent in Iceland, 3.5 per cent in Norway, 4.5 per cent in Denmark, 5 per cent in Sweden, and 9 per cent in Finland. In general, the lower the levels of unemployment, the smaller are the seasonal fluctuations in unemployment. In a high-pressure labour market, it is relatively easier for seasonal workers to find alternative employment in the off-season. National labour markets also tend to be more homogeneous in the Nordic countries than in Canada and more concentrated geographically.

- *Less focus on regional differences in unemployment rates:* Seasonal unemployment in Canada is largely a policy problem in the Atlantic region where seasonal fluctuations in employment in Newfoundland and Prince Edward Island are almost four times as severe as the national average. The fact that Canada is a federation whereas the Nordic countries are not is another reason for their relative lack of concern about seasonal unemployment. In Canada, provincial governments continuously pressure the federal government for economic policies to combat unemployment. The party in power federally can only disregard these concerns at its own electoral peril.

- *Economies technologically dynamic*: The low levels of unemployment in the Nordic countries except for Finland are indicators of the dynamic nature of their economies and the flexibility of their labour markets. High technology firms such as Nokia in Finland and Ericsson in Sweden have won an important place for their countries in the global information economy and have acted as engines of development. Even Iceland has been a global technology leader in the fisheries industry and in the development of geothermal technology.

- *Active labour market programs*: The flexibility of labour markets and the ability of the Nordic countries to run their labour markets at a high level of demand without generating inflation have been facilitated by the application of the Nordic model of labour market policy. While the generosity of Unemployment Insurance (UI) Benefits varies from one country to another, the Nordic model is characterized by a very active application of labour market programs to get the unemployed back to work. Often enrolling in these programs is a condition for getting UI. In addition, the national Public Employment Services provide a relatively comprehensive database of vacancies that can be used to make sure that UI claimants are obliged to take any appropriate available jobs or risk losing their benefits.

- *Fishing year-round*: The fishing industry, which is one of the most seasonal in Canada, has a much more stable pattern of output and employment in the Nordic countries. The situation in Iceland is of particular interest because the country is so heavily dependent on fishing. Over half of its exports of goods are fish and fish products and 4 per cent of its labour force is in fishing and another 4 per cent in fish processing. In contrast to Canada, output and employment in fishing in Iceland is relatively stable throughout the year and the wages of fishermen are higher than average in other industries. An important reason why the industry is able to fish all year long is the advanced boats and equipment used and the greater prevalence of multi-species licensing and harvesting.

- *Construction less seasonal*: Construction in Nordic countries has become much less seasonal than in the past because of technological changes that make it possible to pour concrete and work in the winter. This includes the use of plastic enclosures and space heaters and preparing foundations before the winter frost. These same changes have, of course, made construction less seasonal in Canada.

3. Policies

As we were warned before we went, the Nordic countries did not have any particularly innovative policies to deal with seasonal fluctuations in employment. Nevertheless, we still came across some ideas of potential interest:

- In various countries, governments made efforts to schedule government construction in the wintertime. Some sort of winter building fund is currently under consideration in Denmark. It is designed as much to deal with the problem of relieving the overheating in the construction industry in the summer as in supporting the industry in the winter.

- There were also examples where governments moved government functions to remote areas that were harder hit by seasonal unemployment, although this was done as part of a more general regional development strategy rather than to deal specifically with seasonal unemployment. This included the establishment of a university in Akureyri on Iceland's north coast and the movement of a Danish naval shipyard to the north coast of Jutland.

- Denmark has a program that is reported to be very useful in helping young people to become established in the labour market and in reducing their dependence on UI. The program is their youth initiative. It works by requiring young people who are under 25 and have not completed their formal education to enter into education or training after 6 months of UI benefits at half the ordinary benefit rate. This makes sure that the UI system does not provide an incentive for people to drop out of school and supports young people while they take the education or training required to become successfully integrated into the labour market.

Another interesting concept we learned about that is applied to UI in Norway is the distinction between a permanent and a temporary layoff. A firm that temporarily lays off a worker is not required to pay severance and the worker is able to collect UI without being required to take alternative permanent employment for a certain period of time during which a recall is expected. This in effect provides a subsidy that enables firms to retain their labour force. Until October 1990, the layoff period could be as long as 80 weeks but it was shortened to 12 weeks before being adjusted upward in a number of steps. The length of the allowed layoff was an important determinant of the duration of unemployment (Røed and Nordberg 2001).

1. Introduction

Canada is a country characterized by extreme fluctuations in the weather from one season to another, going from heavy snowfalls and subzero average temperatures in the winter to blistering heat in the summer. Few other countries experience such wide variance in temperatures and climatic conditions over the course of the year.

Canada is also a country that has a large resource sector whose output and employment is affected by the weather. This includes the traditional seasonal sectors of agriculture, fishing, trapping, and forestry. Other sectors also exhibit seasonal variations. These include: construction, accommodation and food, and even manufacturing, retail trade, education and government.The extreme seasonal variations in the weather together with the importance of the resource sector in Canada combine to produce large seasonal fluctuations in output and employment.

The objective of this study is to find out how Nordic countries have responded to the challenge of the weather and what has been the outcome in terms of the seasonality of employment. Nordic countries are of most interest to Human Resources Development Canada (HRDC) because, like Canada, they are also advanced resource-producing countries and are faced with similar seasonal weather patterns.

The key issues addressed here are: (a) the extent of overall seasonality in the Nordic countries relative to Canada, at the national level and by industry; (b) the characteristics of seasonal workers and jobs; and (c) public policy and employers' strategy towards seasonality, including Unemployment Insurance (UI) and active labour market programs.

In what follows, Section 2 provides a comparison of seasonal variations in the weather amongst Canada and the Nordic countries, which is the fundamental factor underlying the different patterns of seasonal employment across countries.

Section 3 provides the necessary background on seasonal employment in Canada, including a presentation of the characteristics of seasonal workers and jobs.

Section 4 compares the extent of the seasonality of employment in Canada and the various Nordic countries, based on available employment statistics from the OECD.

Section 5 presents the lessons on seasonal unemployment learned from our interviews with key Nordic informants and the material they provided. It reviews key aspects of public policy and employers' strategies towards the labour market including UI, and especially the active labour market policies that characterize the Nordic model. It also discusses some innovative approaches and concepts that merit consideration in Canada.

2. *Differences in Climate between Canada and the Nordic Countries*

It is seasonal fluctuations in the weather that largely give rise to seasonal fluctuations in unemployment. Other things such as the Christmas holidays and the school year also give rise to seasonal fluctuations in employment, but in some sense the weather is the most fundamental determinant since it is a force of nature and cannot be changed. The harsh weather in the winter with its subzero temperatures and heavy snowfalls inevitably interferes with economic activity. Fishing can be impossible in dangerous icy waters. And construction can be much more costly when it is cold and difficult to dig foundations and pour cement. On the other hand, in some industries such as logging it can be easier to get heavy equipment into the forest in the winter to harvest trees. Nevertheless, on balance, employment is usually lower in winter months than in the summer.

Since it is the weather that is largely responsible for seasonal fluctuations in employment, it is useful to compare the weather in major Canadian cities with that in major Nordic cities. As Table 1 shows, the winters are significantly milder than in Canada in all the Nordic countries, except for Finland. In Iceland, which is often, because of its name, thought to be very cold, the average temperature only goes below freezing in January. Oslo and Stockholm have average winter monthly temperatures similar to Halifax. Helsinki is about the same as Gander and much warmer than Quebec, Ontario and the Prairies. Cold winter weather is consequently less likely to depress employment in the Nordic countries than in Canada.

The weather is also much drier in the Nordic countries than in Eastern Canada in the winter except in Iceland (Table 2). This means that economic activity is less likely to be disrupted by heavy snowfalls in the Nordic countries than in Canada. This is not to say that it does not regularly snow in the winter in Oslo, Stockholm and Helsinki and in the inland/northern parts of the same three countries.

A qualification that must be made concerning these comparisons is that the climate data is for the main cities. Seasonal industries are obviously not concentrated in the main cities but in the countryside. The climate with respect to both temperature and precipitation differs significantly within each country between the coast and inland, and the north and the south. Nevertheless, the available data is for cities and climate comparisons still provide a useful starting point for an analysis of employment seasonality in the different countries.

Table 1
Average Monthly Temperature

(Degrees Centigrade)

	Jan	Feb	Mar	Apr	May	Jun	Jul	Aug	Sep	Oct	Nov	Dec	Year
Canada													
Gander	-6.5	-7.0	-3.8	1.0	6.5	11.5	16.5	15.7	11.6	6.0	1.4	-3.7	4.1
Halifax	-4.7	-4.9	-0.9	4.1	9.5	14.4	18.1	18.0	14.6	9.3	3.6	-2.1	6.6
Quebec	-12.0	-10.6	-4.5	3.2	10.8	16.2	19.2	17.7	12.8	6.8	-0.1	-8.9	4.3
Ottawa	-11.0	-10.1	-3.6	5.1	12.8	18.2	20.6	19.3	14.7	8.1	0.7	-7.9	5.5
Winnipeg	-18.6	-16.0	-8.2	3.3	11.2	16.7	19.6	18.2	12.3	5.4	-5.1	-14.1	2.0
Edmonton	-15.3	-11.8	-5.8	3.7	10.6	14.2	15.6	14.3	9.3	4.3	-4.9	-12.3	1.8
Vancouver	2.7	4.4	6.1	8.9	12.3	15.1	17.3	17.1	14.3	10.0	5.9	3.7	9.8
Nordic Countries													
Rekjavik, Iceland	-0.3	0.1	0.8	2.9	6.5	9.3	11.1	10.6	7.9	4.5	1.7	0.2	4.6
Oslo, Norway	-4.9	-4.2	-0.8	4.1	9.9	14.6	16.6	15.2	10.6	5.2	0.1	-3.4	5.2
Copenhagen Denmark	-0.4	-0.4	1.3	5.8	11.1	15.4	17.1	16.6	13.3	8.8	4.1	1.3	7.8
Stockholm, Sweden	-3.5	-3.5	-1.3	3.5	9.2	14.6	17.2	16.0	11.7	6.5	1.7	-1.6	5.8
Helsinki, Finland	-6.1	-6.5	-3.5	2.0	8.5	14.0	16.8	15.5	10.7	5.5	0.4	-3.5	4.5

Source: www.worldclimate.com

Table 2
Average Monthly Rainfall

(Millemetres)

	Jan	Feb	Mar	Apr	May	Jun	Jul	Aug	Sep	Oct	Nov	Dec	Year
Canada													
Gander	100.4	98.6	100.5	85.2	71.7	79.6	76.7	95.9	87.6	103.2	108.1	104.3	1112
Halifax	146.2	118.7	119.1	106.6	98.2	89.7	90.3	97.6	97.5	120.1	142.3	136.9	1365
Quebec	84.8	74.8	78.8	76.0	92.8	107.9	111.8	108.5	112.6	88.8	100.0	104.2	1142
Ottawa	67.0	58.9	66.7	59.9	71.8	81.7	85.6	80.2	77.4	68.6	70.3	73.8	862
Winnipeg	21.4	19.0	26.3	33.9	54.7	81.1	73.8	65.5	54.5	35.0	26.4	21.7	513.4
Edmonton	22.6	17.7	18.7	23.5	44.9	79.3	87.2	64.1	36.0	19.7	18.3	21.7	454.6
Vancouver	145.7	121.4	102.3	69.2	55.8	47.1	31.3	37.0	59.6	116.3	154.6	171.5	1107
Nordic Countries													
Rekjavik, Iceland	86.2	74.8	75.9	56.4	42.3	44.6	50.8	61.7	70.9	87.8	82.7	84.0	817.6
Oslo, Norway	40.6	31.2	33.7	36.1	44.9	58.7	74.9	85.9	71.8	70.6	57.1	48.5	654.5
Copenhagen Denmark	43.0	34.2	35.6	38.2	41.2	50.8	63.8	68.0	56.0	57.4	52.6	48.5	589.7
Stockholm, Sweden	31.4	25.3	26.3	28.6	33.9	44.0	64.4	66.1	48.7	50.6	44.0	39.0	502.8
Helsinki, Finland	46.0	36.6	34.9	37.4	42.1	45.9	61.5	74.7	66.5	68.5	65.7	55.0	635.4

Source: www.worldclimate.com

3. Seasonal Employment in Canada

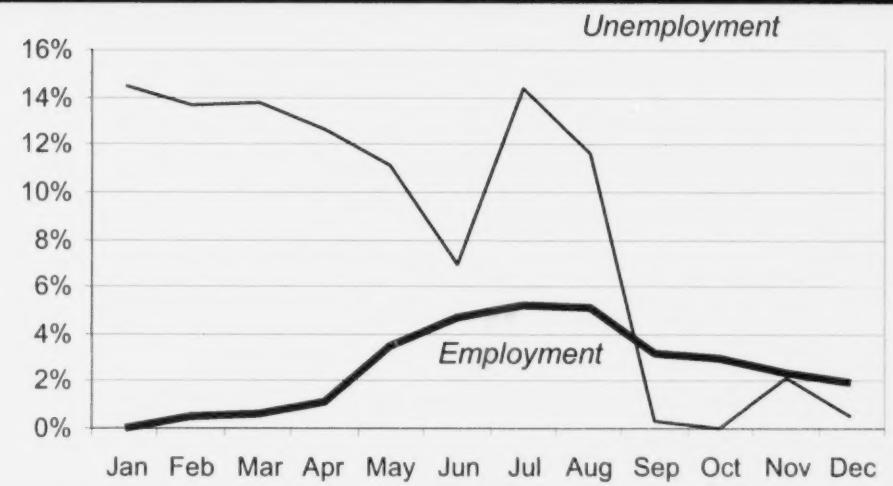
3.1 There is significant seasonal variation in employment and unemployment in Canada

Analysis of data from the monthly Labour Force Survey (LFS) of Statistics Canada reveals that there is significant seasonal variation in employment and unemployment in Canada.

Chart 1 shows the deviation in 2000 between actual and seasonally adjusted employment and unemployment, as a percentage of the lowest point of the monthly pattern. It reveals that:

- Employment has a fairly pronounced seasonal pattern in Canada. This is mostly due to the effect of weather (as in the case of the construction, tourism, and fishing industries) or the effect of major holidays (as in the case of the retail sector).
- Unemployment has a wider seasonal variation than employment. The reason is that unemployment is the difference between labour force and employment, and small changes in either of the two can translate into wide variations in unemployment. Unemployment has two peaks: one in January (following the end of the Christmas sales period); and one in July (as a result of the influx of students).

Chart 1
Percent Deviation from Seasonally Adjusted Level, Canada 2000



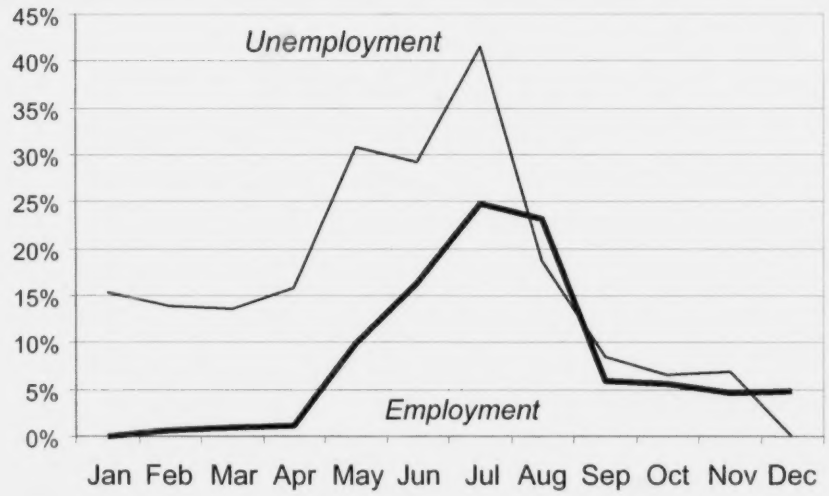
Source: Statistics Canada, LFS.

3.2 Seasonal employment is most pronounced among youth

Seasonal employment and unemployment are most pronounced among youth (ages 15-24), which should not be surprising since many students only take jobs in the summer. Chart 2A shows that the maximum seasonal amplitude of employment (highest deviation of actual employment from the corresponding seasonally adjusted level) is 25 per cent. The maximum seasonal amplitude of unemployment is even greater (42 per cent). The increase in unemployment results mostly from the summer influx of students into the labour force looking for jobs.

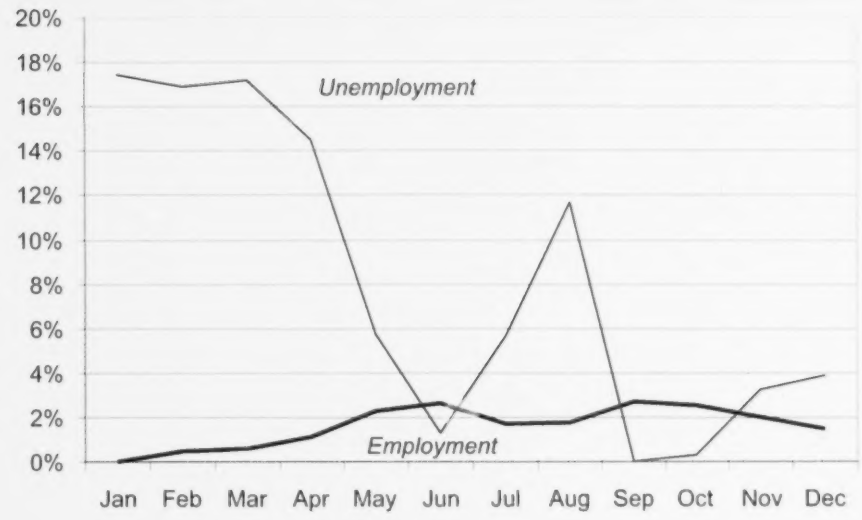
Among older adults (ages 25+), the maximum seasonal amplitude of employment at the national level is fairly low (under 3 per cent). However, as Chart 2B shows, even among adults, the maximum seasonal amplitude of unemployment is still quite high (17 per cent) and unemployment is highest in the winter in contrast to youth where it is highest in the summer.

Chart 2a
Percent Deviation from Seasonally Adjusted Level, Canada, Age 15-24, 2000



Source: Statistics Canada, LFS.

Chart 2b
Percent Deviation from Seasonally Adjusted Level, Canada, Age 25-or more 2000



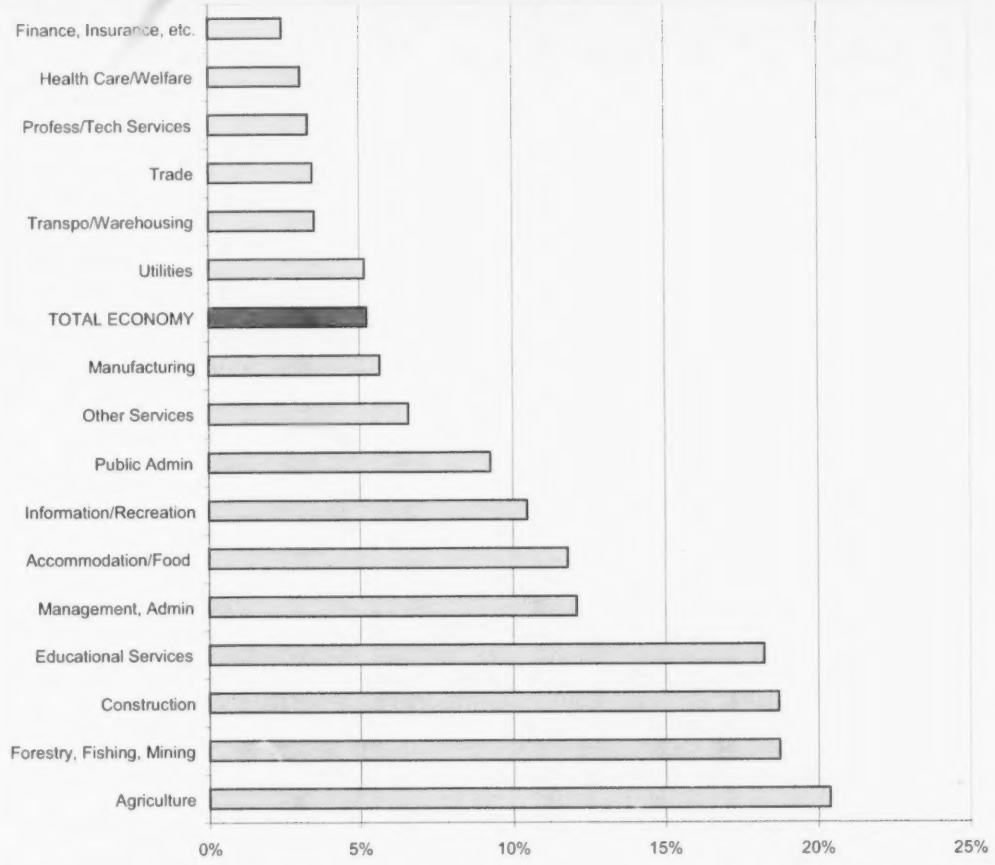
Source: Statistics Canada, LFS.

3.3 Seasonality particularly high in certain industries

Seasonal employment is particularly high in the primary sector (agriculture, forestry, and fishing) and in construction. Thus, while for the whole economy the maximum seasonal amplitude of employment is 5 per cent (including all ages), the maximum seasonal amplitude for the above sectors is about 20 per cent (Chart 3).

However, these sectors account for only 10 per cent of total employment. As a result, the majority of those with seasonal work are working outside the traditional seasonal sectors.

Chart 3
Employment: Maximum Deviation from Seasonally Adjusted Level, Canada 2000 All Ages, by Industry



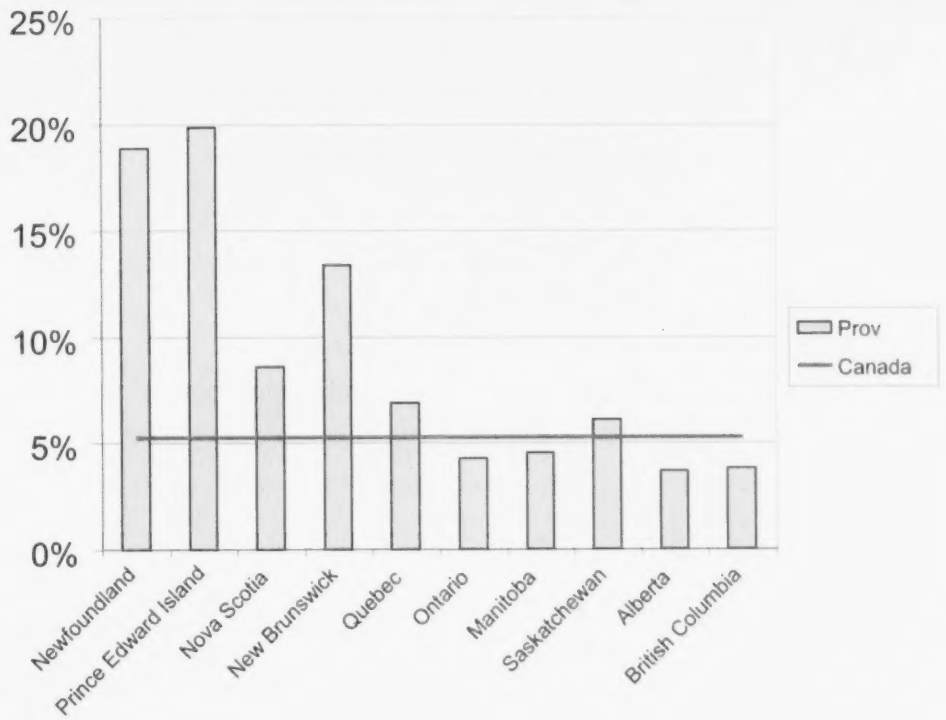
Source: Statistics Canada, LFS.

3.4 Seasonal employment an important issue in some provinces

A main reason for the concern about seasonal employment in Canada is that it also tends to be concentrated in certain provinces, which makes it more of a problem in a federation such as Canada. Thus, while the maximum seasonal employment amplitude at the national level is 5 per cent, in Newfoundland and PEI it is about 20 per cent (Chart 4).

Moreover, within specific regions the amplitude can be even higher. For example, in the South Coast/Burin Peninsula of Newfoundland the maximum seasonal amplitude is 26 per cent. The regional concentration of seasonal employment presents extra challenges since typically this is also an indication of lack of alternative forms of employment.

Chart 4
Employment, Maximum Deviation from Seasonally Adjusted Level by Province 2000



Source: Statistics Canada, LFS.

3.5 About a quarter of unemployed paid workers had a seasonal job

A main reason for the concern about seasonal employment is that it accounts for a large share of unemployment and of the number of Employment Insurance (EI) beneficiaries.

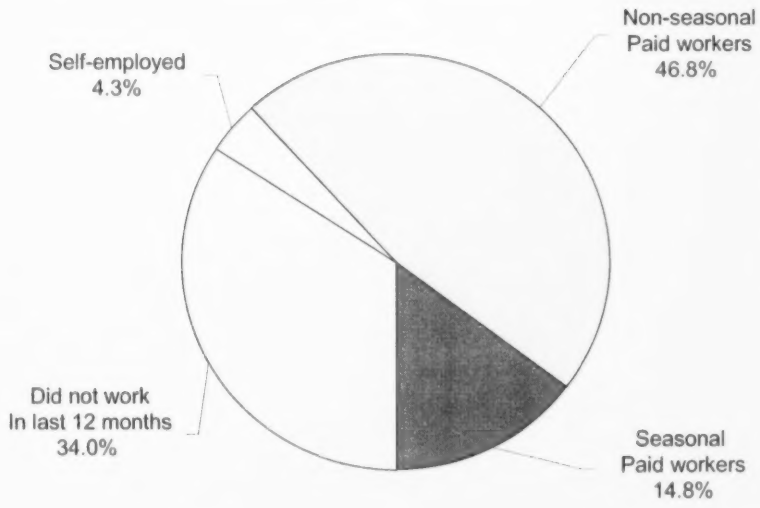
According to the *Employment Insurance Coverage Survey* (EICS) of Statistics Canada,[1] about 15 per cent of the unemployed reported that their last job was seasonal. In particular (Chart 5):

- Over the period 1997-1999, the average monthly number of unemployed was 1.3 million.
- Of these, 774,000 had a job during the 12 months preceding the survey and their most recent job was a paid job (i.e. not self-employment).
- Of the above 774,000 paid workers, 186,000 (or 24 per cent) reported that their last job was a seasonal job or that their last job ended for seasonal reasons.

[1] The EICS is a quarterly LFS supplementary survey with additional labour force questions and detailed questions pertaining to the EI program.

These numbers demonstrate that seasonal factors are a significant factor contributing to unemployment.

Chart 5
Distribution of All Unemployed by Nature of Last Job, Average 1997-99



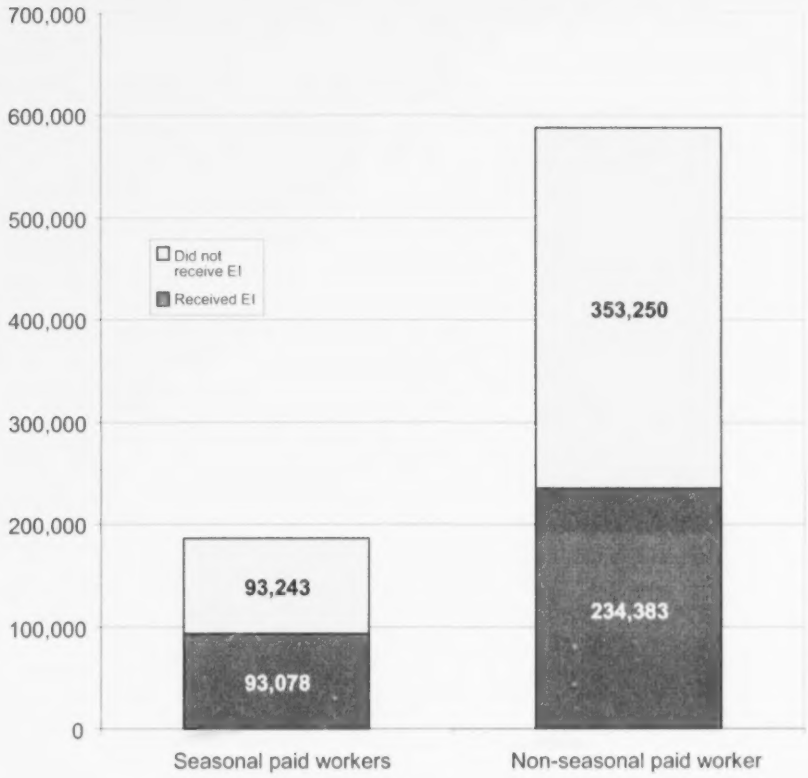
Source: Statistics Canada, EICS, unpublished data.

3.6 About 28 per cent of regular EI beneficiaries are seasonal unemployed

- About half of the seasonal workers with a paid job in the last 12 months, reported receiving EI benefits during the reference month of the survey. The incidence of EI among non-seasonal workers is lower (40 per cent).
- Seasonal unemployed account for about 28 per cent of all regular EI beneficiaries (Chart 6).

These results demonstrate that seasonal employment is also a major contributor to the cost of the EI program.

Chart 6
Distribution of Unemployed with a Paid Job in Last 12 months, by Receipt of EI, Average 1997-1999



Source: Statistics Canada, EICS, unpublished data.

4. Seasonal Employment in the Nordic Countries

4.1 Data sources

This section examines available monthly or quarterly employment statistics to determine the extent of overall employment seasonality and seasonality by industry in Canada and the Nordic countries.

The main source of employment data for Canada is the monthly Labour Force Survey, which provides raw and monthly employment figures at the national and industry level. In the case of Nordic countries, two OECD sources were used:

a) *OECD Main Indicators*: Raw monthly labour market estimates at the national level derived from national sources. Data were obtained for: Finland, Sweden, Denmark, and Norway.

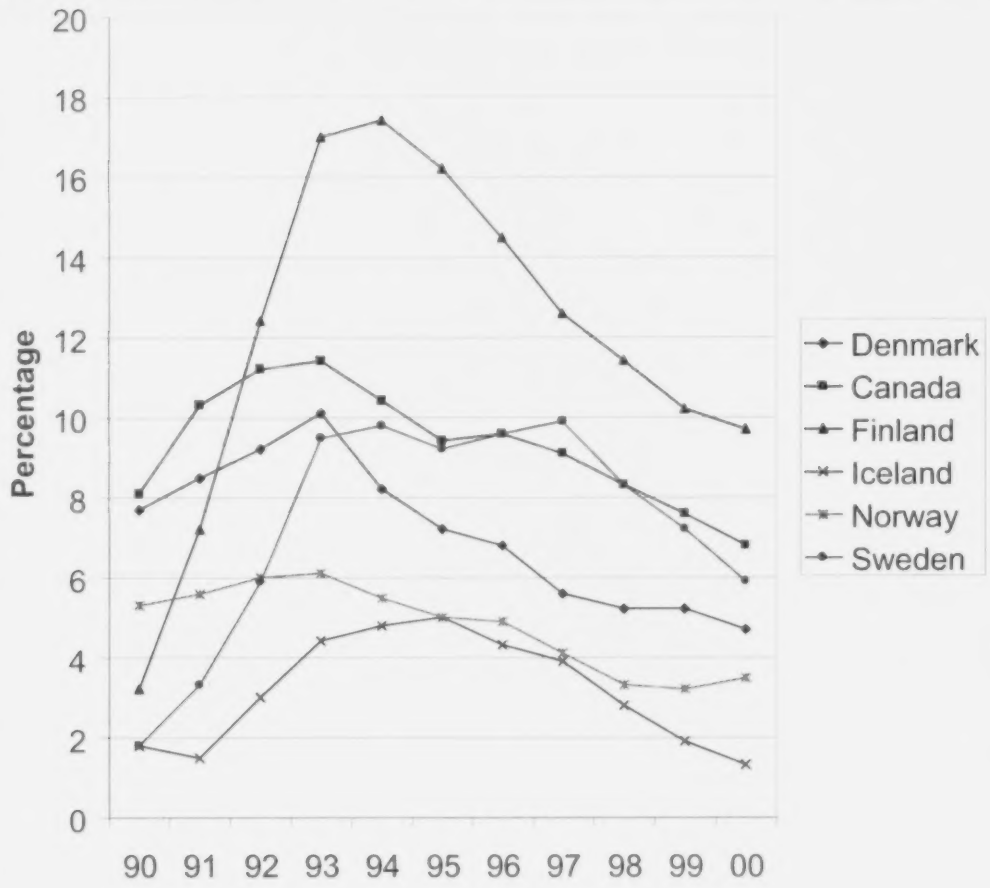
b) *OECD National Accounts:* Raw quarterly labour market estimates at the industry level derived from national sources. Data were obtained for Finland, Denmark, and Sweden.

This data is obviously limited. Monthly and quarterly data on employment is not available for Iceland where the labour force survey is only conducted twice a year in the spring and the fall. In addition, it is not possible to make detailed comparisons of the characteristics of seasonal workers and seasonal jobs in the other Nordic countries as such data are not available on a consistent basis. There are also no studies on the characteristics of seasonal workers or jobs in the Nordic countries on which we could draw.

4.2 Unemployment has recently decreased substantially in Nordic countries

Unemployment in Nordic countries increased in the early 1990s as shown in Chart 7 which presents the standardized unemployment rate published by the OECD for all the Nordic countries except for Iceland where the actual unemployment rate is shown. The increase in the unemployment rate in the early part of the 1990s was most pronounced in Finland, which was hardest hit by the economic turmoil resulting from the breakup of the former Soviet Union. After rising in the early 1990s, the unemployment rate declined over the balance of the decade. By mid-2001 the unemployment rate was below 5 per cent in all Nordic countries except for Finland. It was particularly low in Norway (3.5 per cent) and Iceland (under 2 per cent). The Nordic countries except for Finland are clearly currently operating at lower levels of unemployment with much tighter labour markets than Canada.

Chart 7
Unemployment Rates in Canada and the Nordic Countries, 1990-2000



Source: Statistics Canada, LFS. Denmark, Finland, Norway, Sweden: OECD, *Main Economic Indicators* (Raw monthly employment figures).

4.3 Only Finland has greater seasonal fluctuations in employment than Canada

Chart 8 shows the monthly pattern of total employment in Canada and four of the Nordic countries. The monthly pattern was estimated by dividing the raw monthly employment figures by a moving average of the current month, the previous 6 months, and the following 5 months. The moving average provides an approximate way of producing seasonally adjusted employment figures.

According to Chart 8, Finland, Sweden and Canada have a similar seasonal pattern of employment: high employment in the summer and low employment in the winter. Finland has the widest seasonal variation, followed by Canada and then Sweden. In all three cases, resource industries and weather are the main factors behind employment seasonality.

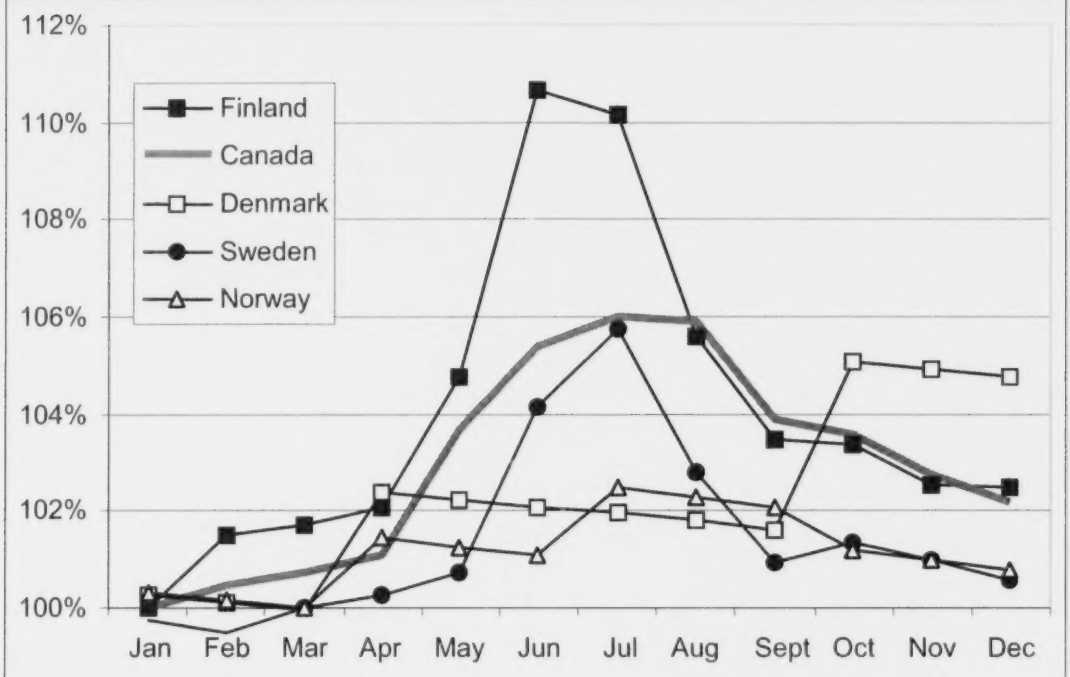
Denmark's seasonal employment pattern has similar amplitude to that of Canada and Sweden, but the peak period is the last quarter of the year. We were warned not to make too much of this by Danish labour market experts, however, as it could just be a statistical artefact in the OECD employment data.

Finally, Norway has virtually zero seasonality of employment. Interviews with Norwegian experts indicated that seasonal unemployment is much less of a problem today than it used to be 15-20 years ago, particularly now that unemployment is so low (see Chart 7 above). And a significant share of seasonal work in agriculture (and to some extent forestry) is done by foreign workers, mostly from Poland and the Baltic countries, who are only allowed into the country for a limited time when employers demand seasonal labour and do not add to seasonal unemployment in the off-season further reducing the problems associated with seasonal fluctuations in employment.

Finland is the only country that has greater seasonal fluctuations in employment than Canada. But even in Finland the seasonal peak in employment at just over 10 per cent is only around half of the seasonal peak in Newfoundland and Prince Edward Island (see Chart 4).

It is also important to note that none of the Nordic countries is a federal state like Canada and that consequently there is much less focus on regional differences in unemployment than there is in Canada. In Canada, provincial governments continuously pressure the federal government for economic policies to combat unemployment. The party in power federally can only disregard the demands of provincial governments at its own electoral peril. In contrast, there are no sub-federal governments in the Nordic countries that keep regional differences in unemployment rates high on the government's agenda.

Chart 8
Average Seasonal Employment Pattern 1994-98 – Actual/Moving Average (-6 to +5)



Source: Statistics Canada, LFS. Denmark, Finland, Norway, Sweden: OECD, *Main Economic Indicators* (Raw monthly employment figures).

4.4 Trend in employment seasonality generally downwards

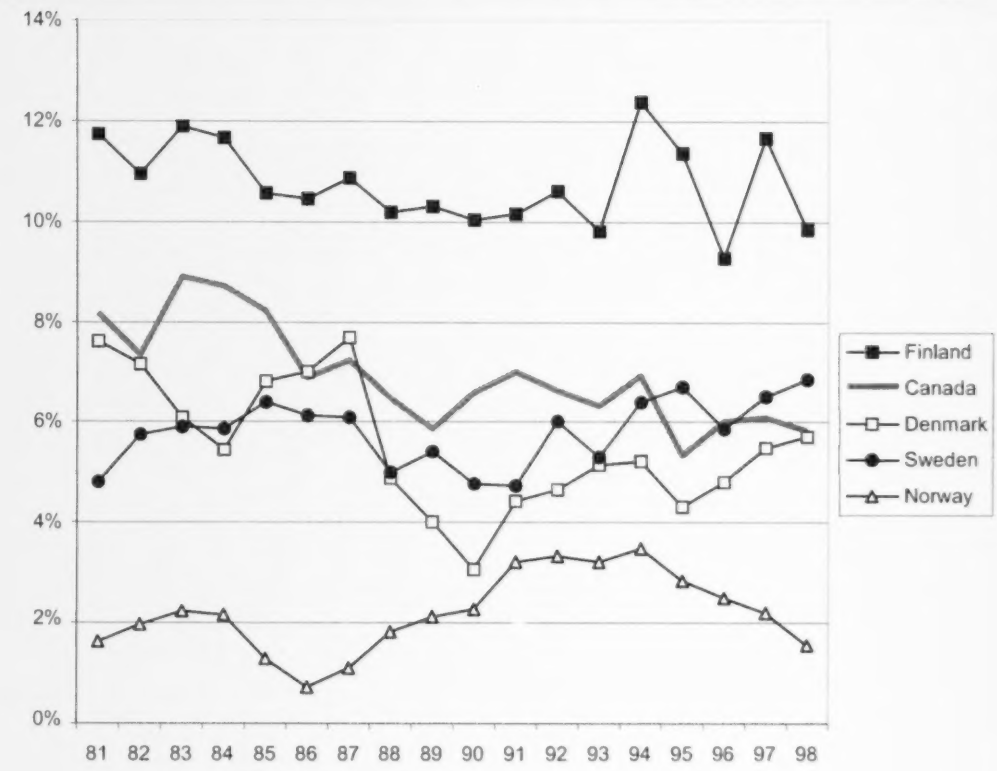
In this subsection we explore trends over time in the degree of seasonality of employment in Canada and four of the Nordic countries. The extent of employment seasonality is measured by using a variation of the maximum seasonal amplitude measure described earlier:

- first we calculated the deviation between raw monthly employment figures and a 12-month moving average (6 month lag; 5 month lead as explained above);
- then we estimated the maximum seasonal amplitude, which is equal to the highest positive deviation, plus absolute value of the highest negative deviation.[2]

[2] For a more detailed discussion of the measurement of seasonality see: Guillemette, R., L'Italien, F. and Grey, A. (2000) *Seasonality of Labour Markets: A Comparison of Canada, the U.S. and the Provinces*. Applied Research Branch, Research Paper R-00-8E, Human Resources Development Canada, Ottawa, July.

The trend in seasonality of employment in Canada is clearly down. For example, the maximum seasonal amplitude between 1981 and 1998 declined from 8.2 per cent to 5.8 per cent (Chart 9).[3]

Chart 9
Trend in Employment Seasonality – Actual/Moving Average (-6 to +5)



Source: Statistics Canada, LFS. Denmark, Finland, Norway, Sweden: OECD, *Main Economic Indicators* (Raw monthly employment figures).

A main factor behind the decline in the seasonality of employment in Canada has been the significant decline in the employment share of youth (ages 15 to 24). Youth employment is very seasonal. It accounts for more than half of all seasonal jobs during the summer months. However, within the youth group and the rest of the employed, seasonality has remained virtually unchanged over the last twenty years.[4]

[3] The results are virtually identical to those produced by Guillemette, L'Italien and Grey (2000) which showed that the maximum amplitude declined from 8.5 % in 1981, to 6.3 % in 1997 (a 2.2 % drop). Our corresponding estimates are 8.2 % and 6.1 % (a 2.1 % drop).

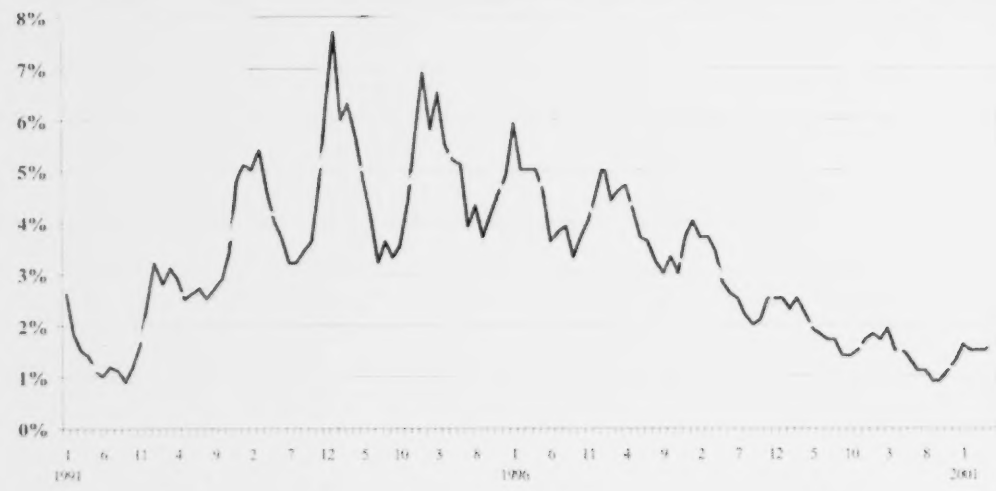
[4] A similar conclusion was reached by K. Marshall (1999).

The same trend in seasonality of employment appears to be true for Finland and Denmark. However, there is no evidence of a decline in the degree of employment seasonality in Sweden or Norway (although in the case of Norway the degree of employment seasonality is low throughout the period examined).

4.5 Seasonal swings are smaller than before in Iceland

While monthly employment data is not available for Iceland because the Labour Force Survey is only taken twice a year, the data on registered unemployed from the employment service clearly shows that seasonal swings are much smaller than before now that unemployment is low (Chart 10). The dampening of seasonal fluctuations in unemployment when unemployment is low results from the availability of increased alternative employment opportunities in other industries during seasonal low spells. The Iceland labour market is described in more detail in Edvardsson (2001) and OECD (1997).

Chart 10
Unemployment in Iceland



Source: Sigurdur Johannesson, Confederation of Icelandic Employers.

4.6 Finland most dependent on primary sector

Table 3 shows that Canada's distribution of employment between seasonal industries and the rest of the economy is similar to that of Denmark's and Sweden's. Finland, on the other hand, is more dependent on the primary sector (agriculture, hunting, fishing and, especially, forestry). Given Finland's greater dependence on the primary sector and its relatively high rate of unemployment, it should not be surprising that Finland is the only Nordic country with greater seasonal fluctuations in employment than Canada. In contrast, Iceland with 4.4 per cent of its employment in agriculture in 2000, 3.9 per cent in fishing and

4.3 per cent in fish processing is much more dependent on seasonal industries than Canada (data provided by Iceland Statistics). The impact of this on seasonal unemployment is more than offset by the Iceland's low rate of unemployment.

Table 3
Distribution of Employment between Seasonal Industries and the Rest of the Economy, Canada and selected Nordic Countries, 1999

	Canada	Denmark	Finland	Sweden
Agric-Hunt-Forest-Fish	3.6	3.7	6.5	2.7
Mining-Manuf-Electr etc.	17.1	17.5	21.1	19.1
Construction	5.3	6.0	6.9	5.1
Rest	73.9	72.8	65.5	73.1

Source: Canada: Statistics Canada, LFS. Denmark, Finland, Sweden: OECD, *Main Economic Indicators* (Raw monthly employment figures).

4.7 The fishery in Iceland is much less seasonal than in Atlantic Canada

The ocean surrounding the Nordic countries is more temperate than that off Canada's east coast because of the Gulf Stream. Nordic coastal fishing communities are much less likely to become iced-in during the winter than in those in Atlantic Canada. The milder ocean and shore conditions enable the Nordic countries, including Iceland, which is the most northerly, to operate a year-round fishery.

Nordic fisheries in general and the Iceland fishery in particular are very advanced technologically. This is indicated by the statistics on its fishing fleet. In 1998, there were close to 1,650 vessels in the Icelandic fishing fleet, including 850 small undecked boats and 800 decked vessels. Of the decked boats, only 330 boats had a capacity of 12 gross tonnes (GRT) or less and would be considered small boats, 340 vessels had 12-500 GRT and 122 had over 500 GRT. Among the larger boats were 60 freezer trawlers with a capacity of 350 to 1,200 GRT and a length of 130 to 250 feet. These trawlers accounted for 45 per cent of the value of the catch. In contrast, in the Atlantic fishery in 1999, there were 20,392 registered fishing vessels, 19,333 or 95 per cent of which were under 45 feet and could be considered small. The relatively inefficient small boat fishery that can only operate in good weather is thus a much larger proportion of the fishing fleet in Canada than in Iceland.

Because of its technologically more advanced fleet, the Icelandic fishery employs relatively few fishers in relation to Canada. For instance, the 6,100 people employed in fishing in Iceland in 2000 caught more than 318 thousand metric tonnes of seafood which enabled Iceland to export $1.2 billion Canadian dollars in fish and fish products, accounting for 56.9 per cent of Iceland's total exports. In contrast, in 1999 the 42,683 people employed in the Atlantic fishery in Canada only caught 792 thousand metric tonnes of seafood. The volume and the value of the catch per fisher is thus much higher in Iceland than in Canada.

While the fishing and fish processing industries are still seasonal in Iceland, their seasonality is much less pronounced than in Canada because of the more moderate climate and more advanced fishing fleet. For instance in 1998, monthly employment in fishing varied from a low of just over 4,000 in January to a high of under 6,000 in the summer and monthly employment in fish processing varied from under 8,000 in January to under 9,500 in the summer. The relative stability of fish processing reflects the relatively smooth flow of different types of seafood harvested at different times of year. The relative stability of fishing employment results from the fact that the same fishermen fish for different species at different times of the year and that in between harvesting periods they are busy working on their boats and gear. This is one of the reasons why fishermen in Iceland earn significantly higher average incomes than in other industries.

In contrast, seasonal fluctuations in fish processing employment are much greater in Atlantic Canada. For example, the Task Force on Incomes and Adjustment in the Atlantic Fishery reports that processing employment in Newfoundland, where the seasonality problem is most pronounced, varied from under 6,000 in December to almost 16,000 in June over the 1987 to 1991 period (Task Force on Incomes and Adjustment in the Atlantic Fishery 1993, p.131). Similarly, during the same period, total landings in Newfoundland varied from 20,000 tonnes per month in January to over 80,000 tonnes in June. The pattern of employment of fishermen follows that of landings. The data clearly shows that fishermen in Atlantic Canada are less able to keep busy during the whole year by harvesting different species in different seasons than those in Iceland.

5. *Lessons from Seasonal Employment in Nordic Countries*

5.1 Overview

The statistical analysis so far was designed primarily to explain why seasonal employment is viewed as an important issue in Canada and whether Nordic countries experience similar degrees of seasonality.

The focus of the remainder of the study is more subjective. It is to explore, based on our interviews with Nordic experts from labour ministries, labour market administrations, employers' associations, trade unions, and universities, how important the issue of seasonal employment is in their countries and how their countries deal with it. The objective is to identify some of the more successful policies applied in Nordic countries that might be worth examining for Canada.

Our most surprising finding after several dozen interviews with Nordic experts and the Nordic desk economists at the OECD is that seasonal unemployment is not perceived to be an important issue in any of the Nordic countries, including Finland and Sweden which have the greatest seasonal fluctuations in employment according to the available data. In fact, according to the experts that we interviewed, we were the first ones to raise the issue in recent memory and no one could identify even a single recent study dealing specifically with the issue of seasonal employment.

We did learn after further probing that, even though seasonal unemployment is not an important national issue in Nordic countries, there are small pockets of seasonal unemployment in most of the countries where small numbers of workers in the traditional industries of fishing, agriculture, forestry, or construction collect UI in the winter. There is still high unemployment in the winter in the north of Norway in the counties of Nordland, Troms and Finmark, which have a relatively severe winter and are dependent on fishing. In Denmark the traditional type of seasonal unemployment still exists in the fishing communities of North and West Jutland and especially on the island of Bornholm and in the Faeroe Islands. In the north of Sweden and Finland, there is also higher unemployment in the winter. But the numbers of people involved in all of these areas are relatively low. That is why seasonal unemployment is not perceived to be a big problem, particularly given that those who are seasonally unemployed do not protest much as they are evidently relatively content with the UI they receive.

The main findings of our discussions with Nordic labour market experts can be summarized as follows:

a) *Low rates of unemployment and decreasing importance of seasonal industries make seasonal swings in employment less important*

The low rate of unemployment and the decreasing importance of seasonal industries were cited by Nordic labour market experts as the key reason why seasonal unemployment is not considered a problem in Nordic countries. Instead, with more elderly and fewer young people, a fall in the labour force, and increased number of workers of foreign origin, the Nordic Council of Ministers set up a group of labour market experts to report on the supply of labour in Nordic countries (Nordic Council of Ministers, 2000). The objective of this exercise was to clarify the situation facing policy makers who are concerned to maintain a growing and qualified supply of labour. The four sub-themes of the report are: the ageing population; the young persons' supply of labour; the inactive population; and the multiethnic labour market. The issue of seasonal unemployment never comes up in the report.

b) *Nordic labour markets are more homogeneous than in Canada*

The common education system and social and cultural background make the labour market more homogeneous in the Nordic countries. Because of the small size of the countries, it is relatively easy to move from one part of the country to another. There is a high level of labour mobility at least from the country to the cities where the economic opportunities are mostly concentrated. The best indicator of the homogeneity of the labour market is the relatively small (by Canadian standards) differential between the unemployment rates in the regions and in the main cities. For example, in Iceland the difference in the unemployment rate between the capital region, which accounts for more than three-fifths of the country's population and the rest of the country rarely exceeds 1 percentage point and is usually less than ½ percentage point. In other Nordic countries regional differences in unemployment rates are of so little import that they are not even mentioned in the press release for the Labour Force Survey. The mobility of the labour force is facilitated by national institutions that take an integrated approach to UI, the employment service, and labour market programs.

c) *Seasonal employment mostly related to youth*

In the opinion of Nordic experts, the nature of seasonal employment has changed over the years as the importance of the traditional seasonal industries of fishing, agriculture, forestry and construction have declined in importance. Nowadays, seasonal employment is mostly related to youth employment in the summer, or youth entering the labour force after graduation. As a result, seasonal employment is not viewed as a policy issue, but as a normal healthy labour market development that helps students finance their education and gives them work experience. Consequently, there is more policy interest on such issues as youth employment, structural unemployment, skill shortages, and non-standard employment.

To some extent at least, the above views are applicable to Canada as well. As was pointed out earlier, once youth are excluded from the employment statistics, the maximum seasonal amplitude of employment is at most 3 per cent. However, even among older Canadians, it is difficult to discard completely the issue of seasonal employment. For example, we showed in our analysis above that seasonal unemployment explains about one-quarter of all unemployment among paid workers and an even higher percentage of EI beneficiaries. And of course the percentage is even greater in specific industries and regions of the country.

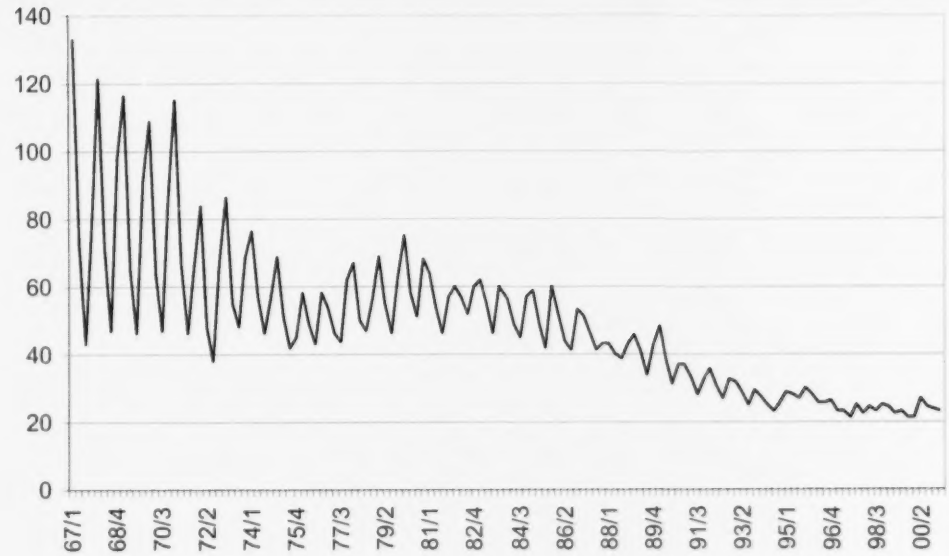
d) Fewer seasonal jobs today than in the past

The view in Nordic countries is that seasonal employment accounts for only a small percentage of total employment and therefore does not have substantial economic implications. Because of technological change, there are fewer seasonal jobs today than in the past.

A good example is the forestry sector in Finland. In 1967, employment ranged from 135,000 in the first quarter of the year to 45,000 in the fourth quarter of the year – a very wide seasonal variation. By the year 2000, because of mechanisation, employment was down to about 35,000 with virtually zero seasonal variation. In contrast, in Canada there has been no such reduction in seasonality in forestry sector (Charts 11a and 11b). In Norway, employment in forestry is now only in the 2,000 to 3,000 range so the sector is much less important than in the past.

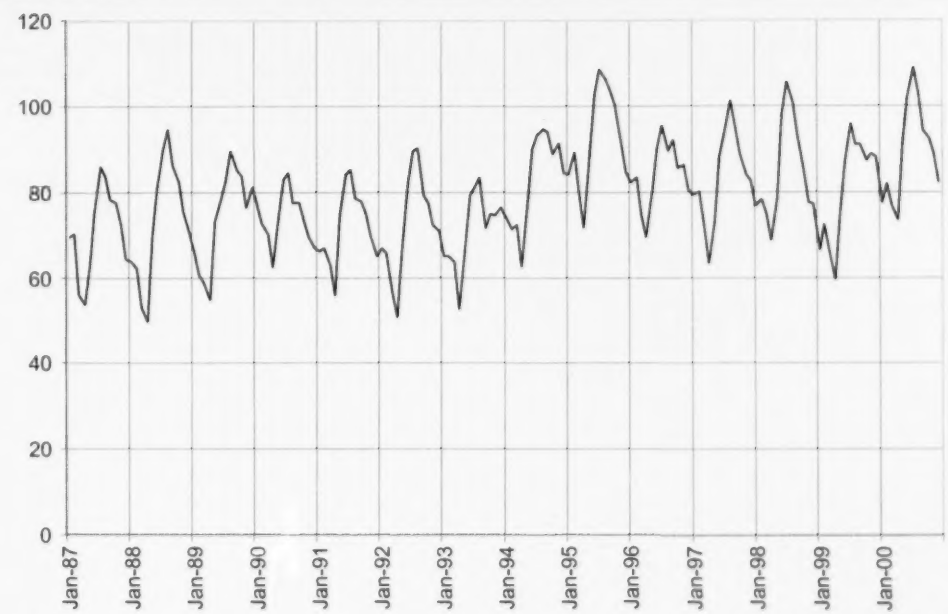
Employment in the fisheries sector has also declined over time. For instance, in Iceland as probably elsewhere, this has resulted from rationalization of the industry. Modern factory freezer trawlers process the fish at sea and fish quotas can be sold from local communities enabling consolidation of production in the most efficient plants, many of which now employ foreign workers.

Chart 11a
Trend in Number of Employed Persons in Forestry, Finland



Source: Finnish Ministry of Labour.

Chart 11b
Trend in Number of Employed Persons in Forestry, Canada



Source: Statistics Canada, LFS.

e) *Employment in seasonal industries has become more stable over time*

Seasonal industries have become less labour intensive over time as new technologies have raised productivity. Fewer workers with higher skills have remained in the industries. Employers are more reluctant to lay off these workers and risk losing their skills. Consequently, they tend to schedule production more smoothly over the year.

This is evident in the forestry industry where sophisticated mechanical harvesters do much of the work. For this reason, the production of wood is much more stable over the year in Finland and Sweden. Even the fishing industry has become much less seasonal.

In Iceland, the country that is most dependent on fishing and that uses very advanced fishing and processing technology, employment in fishing and fish processing is now also relatively stable across the year as noted in Section 4.7 above.

f) *Policies dealing with unemployment are well developed*

Another reason why seasonal unemployment is not perceived as an important issue in Nordic countries is that they feel they have adequate programs to deal with unemployment in general, regardless of whether it be seasonal or non-seasonal. This includes a comprehensive and integrated system of Unemployment Insurance, Public Employment Services, and Active Labour Market Programming. The Nordic countries justly pride themselves for pioneering an active approach to labour market policy.

g) *Part of the seasonality of employment could be hidden at least in some countries*

In the case of Sweden we heard that often companies tend to keep employees year-round, even if the work is seasonal. In part, this reflects what is perceived in Sweden as a responsible employer attitude. In part, this may be a reflection of agreements with unions or financial penalties involved when laying-off employees that are specified in labour law. So, it is quite possible that to some extent the problem of seasonal employment is masked in Sweden through "labour hoarding" by companies during the low season.

In Denmark, in contrast, where employers only have to pay the first two days of UI and there are only minimal severance provisions in legislation (5 days after 6 months and 1 month after 20 years), workers can be laid off at a very low cost to the employer. Short-term layoffs are also prevalent in Norway, where a distinction is made between a temporary layoff and a permanent layoff. By specifying a layoff as temporary, an employer can get unneeded workers off the payroll without having to pay severances. This makes labour hoarding less likely in these countries and accentuates short-term fluctuations in employment.

5.2 Unemployment Insurance

In Canada, Employment Insurance (EI) (formerly Unemployment Insurance) is often cited by analysts as an important contributor to seasonal unemployment. This is because the work requirements are shorter and the benefit periods longer in areas of high unemployment, which in effect provides a subsidy to seasonal work. For example, an individual with as little as 420 hours of work in the last 52 weeks (e.g. 12 weeks at 35 hours per week) could, in a high unemployment region, receive up to 32 weeks of EI benefits.

If UI exacerbates seasonal unemployment in Canada, you would expect a similar impact in the Nordic countries. But interestingly, UI is relatively more generous than in Canada for seasonal workers in Denmark, Finland and Sweden where waiting periods are shorter, replacement rates are higher (80 or 90 per cent compared to 55 per cent in Canada), benefits are higher, and benefit periods are longer (Table 4). Only in Iceland and Norway are benefits lower. In Iceland, benefits are set at a fixed rate of 3,137 Icelandic kronas or 90 per cent of the minimum wage. This only amounts to around $47 CDN per day. And in addition, in Iceland, there is reportedly still some stigma associated with claiming UI. This is because in the past there has usually been enough employment for anyone who really wanted to work. However, since the period of relatively high unemployment from 1993 to 1997, the stigma associated with being unemployed has decreased. In Norway, benefits are lower for seasonal workers who only work part of the year due to the averaging of insurable earnings over a whole calendar year. For example, a worker who worked for 13 weeks at the average wage would only get benefits equal to 15.6 per cent of average wages.[5]

Even though, apart from Iceland and Norway, UI is relatively more generous in the Nordic countries than in Canada for seasonal workers, there is no concern that UI is contributing to seasonal unemployment. Why is this the case?

One possibility is that other aspects of the UI system compensate for the greater generosity. The OECD published a comparison of the incidence of unemployment benefit refusals and sanctions in thirteen countries, which included three of the five Nordic countries and Canada (Table 5). While Canada is much tougher in refusing benefits to those who voluntarily quit their previous employment, it is less strict in requiring claimants to take job offers or participate in active labour market programs. The OECD measure of sanctions and refusal for behaviour during the benefit period indicates that Canada is more lenient than Finland and Norway. The key labour market behaviours here are refusal to work where Norway is tougher and refusal to participate in an active labour market program where Finland is stricter.

[5] The UI replacement rate of 62.4 per cent is adjusted by the number of weeks worked as a percentage of the year, in this case 13/52.

Table 4
Comparison of Unemployment Insurance in Canada and the Nordic Countries in 1998

	Canada	Denmark	Finland	Iceland	Norway	Sweden
Institution	State	Worker Funds	Worker Funds	State	State	Worker Funds
Membership	compulsory	Voluntary	voluntary	obligatory	obligatory	voluntary
Qualification Period	a minimum of 420 to 910 hours (depending on the regional unemployment rate and new entrant/ re-entrant status) of insurable work during the preceding 52 weeks	12 months over 3 years	10 months with 18 hours per week over 3 years	10 weeks in last 12 months	Earned 56,712 NOK in previous year or 136,110 NOK over 3 years	6 months with 70 hours per month over a year
Self-Employed Covered	No except fishermen	Yes	Yes	Yes	No except fishermen	Yes
Waiting Period	2 weeks	None first two days paid by employer	7 days	None	3 days	5 days
Base Insured Earnings (R)	Average insurable weekly earnings over the preceding 26 weeks	Daily average over 12 weeks	Daily average over 43 weeks	Not Applicable	Average over calendar year	Daily average over 52 weeks
Compensation	55 % of insurable earnings plus family supplements	90 % of R	120 FIM + 42 % of average (R-120)	Not Applicable	0.24 % of R 62.4 % daily	80 % of R
Minimum Daily Benefit	–	DKR 441/ $82 CDN	FIM 120/ $28 CDN	Flat 3,137 IKR per day/ 90 % of minimum wage	–	–
Maximum Daily Benefit	55 % of the maximum insurable earnings or around $82.50 CDN.	DKR 538/ $100 CDN	None	Flat 3,137 IKR per day/ $52 CDN	NOK 653/ $100 CDN	SEK 580/ $89 CDN
Maximum Benefit Period	From 14 to 45 weeks	260 weeks	100 weeks	5 Years	156 weeks	60 weeks

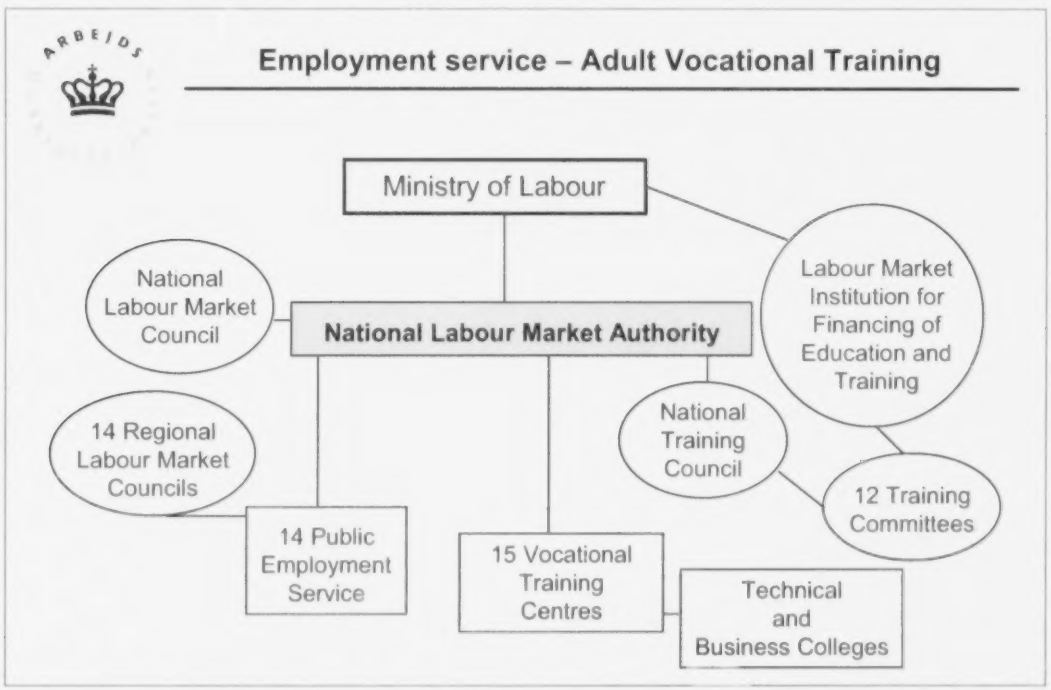
Source: Information on UI in Nordic Countries for the year 1998 taken from Nordisk Ministerråd (1999, p.78) provided by Hege Torp. Information on Iceland gathered in interviews in Iceland for 2001. Current exchange rates used to convert into Canadian dollars for purposes of comparison.

Table 5 Comparison of Unemployment Insurance Benefit Refusals and Sanctions in Canada and three Nordic Countries				
	Canada 1998	**Denmark 1997**	**Finland 1997**	**Norway 1998**
Period of Benefit Sanction for				
First voluntary quit or dismissal for fault	exclusion	5 weeks	3 months	8 weeks
First refusal of work or Active Labour Market Program (ALMP)	7-12 weeks for job/ 6 weeks for ALMP	1 week for job/ exclusion for ALMP	2 mos for job/ 0-2 mos for ALMP	8 weeks
Second refusal of work or ALMP	7-12 weeks for job/ 6 weeks for ALMP	exclusion	2 mos or exclusion	12 weeks
Subsequent refusals	7-12 weeks for job/ 6 weeks for ALMP			26 weeks
As a percentage of the inflow to benefits				
Sanctions for behaviour before benefits start	19.38	–	3.44	10.55
Miscellaneous initial conditions	1.09	–	0.61	–
Voluntary unemployment	18.3	–	2.83	10.55
Total sanctions in a year divided by average stock of beneficiaries in percentage				
Sanctions and refusals for behaviour during benefit period	6.07	4.3	10.19	10.84
Refusal to Work	2.74	0.57	2.69	5.01
ALMP or related action plan	–	1.55	7.5	2.31
Evidence of job search	3.33	–	–	–
Administrative Infractions	–	2.18	–	3.52
Source: OECD, *Employment Outlook 2000*, Table 4.2, p.136 and Table 4.1, p. 135.				

5.3 Active labour market programming

In general, we were very impressed by the comprehensiveness of the approach to labour market policy pursued in the Nordic countries. This is what is usually considered the Nordic labour market model. It was originally introduced by Sweden in the 1950s, and was subsequently adopted by the other Nordic countries. Denmark, which in 1994 became the most recent convert to the Nordic model, provided us with the best documentation in English of how their system works. It is described in brief in the Danish Ministry of Labour publication entitled *The Danish Labour Market Model and Developments in Labour Market Policy* (2001a) and in more detail in the supporting publications listed in the references at the end of this report.

The Danish model is characterized by tripartite cooperation. The following diagram shows the key institutions and participants. The Ministry of Labour is responsible for labour market policy and the National Labour Market Authority is responsible for the overall administration of the Public Employment Service (PES) and initiatives in relation to unemployed persons who receive UI benefits. The National Labour Market Council is a body where the tripartite partners from labour, business and government provide advice to the Minister on the planning of labour market initiatives and the framework for labour market measures at the regional level. The regional labour market councils play a similar role at the regional level. The key role of the PES is its placement activities to ensure that enterprises can get the labour they need and that job seekers are placed in jobs and can get additional training and education if required. The PES has a responsibility for special measures in relation to unemployed persons receiving UI benefits.


ARBEJDS
Employment service – Adult Vocational Training
Ministry of Labour
National Labour Market Council
National Labour Market Authority
Labour Market Institution for Financing of Education and Training
14 Regional Labour Market Councils
National Training Council
12 Training Committees
14 Public Employment Service
15 Vocational Training Centres
Technical and Business Colleges

The key feature of the Danish model is its emphasis on an active labour market policy and programming as embodied in its "Act on an Active Labour Market Policy" which was passed in 1994. In Denmark, all employees between the ages of 18 and 63 and with at least 18 months training/education or self-employed people can enrol in one of the 35 states recognized UI funds. If they subsequently become unemployed and start to collect UI, they have a number of "rights and duties" under the new Act. When they first register for UI, recipients are assessed by the PES based on the guidelines laid down by the regional labour market council and an individual action plan (IAP) is prepared. This constitutes a form of contract between the unemployed individual and the PES that will set out job search and program participation strategies. During the first year of benefits, the support period, the recipient has a duty to accept suitable job offers and to be available for work. This helps to ensure that no suitable job offers are refused. During the next three years of benefits,

the activation period, the UI recipient has the additional right and duty for an offer of active programming including training or education for up to full time. If this offer is refused, the recipient can be denied benefits. Since 1994, 125,000 people or around 4 per cent of the labour force have taken advantage of employability enhancement programs each year.

The integrated system, which is characteristic in all the Nordic countries and is not a unique Danish invention, facilitates the administration of UI and helps to make sure that claimants take available employment. Sweden reportedly goes even farther than Denmark in this respect. It has a requirement that all job vacancies be reported to the PES before they can be staffed.

In Denmark, the administration of labour market criteria was tightened up several times over the 1990s (OECD 2000, pp.141-142). This included the enforcement of the obligation of the unemployed to accept a change of occupation and benefit sanctions for repeat refusals. In 1994, an information system was set up to allow the Ministry of Labour to access all communications from the placement services to the insurance funds about refusal to work. In 1995, a special "availability inspection unit" was established to audit the sanction decisions being made by the insurance funds. It publishes quarterly reports on the failures of the funds to impose the appropriate benefit sanctions.

The other Nordic countries, particularly Sweden, place a similar emphasis on active labour market programming. Between one fifth and one third of all the unemployed (including program participants) participate in active labour market programs in the Nordic countries (Table 6).

Table 6
Participation in Active Labour Market Policies in Nordic Countries, 1997*

	Per cent of Labour Force	Activation Rate for Unemployed (%)
Denmark	2.7	35
Finland	4.4	22
Norway	1.0	22
Sweden	4.5	34

Source: Nordisk Ministerråd (1999, p.88) provided by Hege Torp.

Note: Active Labour Program (ALMP) participants comprise participants in more intensive ALMPs and not first contact with the PES. They do not include participants in such programmes as those for rehabilitation or occupationally disabled. The activation rate is defined by the number of participants divided by the sum of the number of participants and the number of unemployed.

Danish labour market analysts believe that active labour market programming has been successful in their country. A study carried out by a working group of Danish officials from the Ministry of Labour, the Directorate of the Unemployment Insurance System, and the National Labour Market Authority pointed out that unemployment has been more than halved from previous relatively high levels and that most of the reduction in unemployment (i.e. 3 to 4 percentage points) was structural. It observes:

- the increased supply of labour has reduced the degree of mismatch and, to a certain extent, bottlenecks as evidenced by the fact that the number of unfilled positions has remained constant while the rate of unemployment has been reduced by more than one half;
- the more effective supply of labour has given the labour market the necessary flexibility to avoid excessive wage increases (previous experience would have suggested wage increases 4 to 5 percentage points higher); and
- for fewer passively receive UI than previously, but instead are upgrading their qualifications to meet future requirements (Government of Denmark, Ministry of Labour, 2000b, pp.152-156).

Prior to 1994 in Denmark, there was a system of subsidized work for the longer term unemployed that enabled them to requalify for UI. In 1993 when unemployment was at its peak, 80 thousand unemployed workers participated in such make-work. This "carrousel approach," which should be familiar to Canadians, encouraged an undesirable long-term dependency on UI, which the new approach has been designed to counter.

5.4 An innovative labour market program for young people

In 1996, Denmark introduced a youth package to combat youth unemployment and growing dependency on UI. The problem at that time was that all a young person had to do to collect four years of UI was to work for a half year. The benefits at 90 per cent of base earnings were relatively attractive for low wage earners with little education and thus encouraged dependency on UI. But, the new program put a stop to this. Under it, young people under 25, who have not undergone formal education or training, are only allowed to collect normal UI benefits for 6 months. After that, their benefits are cut in half to approximately the same level that they would get as students or apprentices. This eliminates any adverse incentives favouring UI. The young people are also obliged to take the appropriate training or education deemed necessary to make them more employable. This youth program is judged to be very successful by Danish labour market experts who point out that while it has been in effect the youth unemployment rate has dropped from 10 per cent to 2½ per cent.

5.5 Other approaches to deal with seasonal employment swings

In last year's budget, the Danish Government announced that it was looking into establishing a winter construction fund to help stabilize construction over the year. This is probably as much to reduce overheating of construction in the summer as to support construction in the winter. A report on this proposal is supposed to be forthcoming in 2001, but had not surfaced by the time of our visit in late June/ early July. From our discussions we understand that the general idea behind the proposal is that construction firms would have to contribute some of their revenues to the fund during the summer and would be able to withdraw the contributions in the winter to support winter construction. The government is not expected to contribute any of its own money to the fund, which of course will make it less attractive to the construction industry. A criticism of the proposal is that it is likely to become very bureaucratic.

There are also examples where Nordic countries have moved government activities to areas of higher unemployment. Examples of this are the university that was established in Akureyri in Iceland and the movement of a Danish naval shipyard to the north coast of Jutland. But it should be noted that these steps were taken as part of a more general regional development strategy rather than specifically to deal with seasonal unemployment.

References

Aaberge, R. (1997), *Cross-Country Comparisons of Income Inequality and Income Mobility: Empirical Evidence for the Nordic Countries*, Working Party no. 1, OECD, October 9th.

Corak, Miles, Bjorn Gustafsson and Torun Österberg (2000), "Intergenerational Influences on the Receipt of Unemployment Insurance in Canada and Sweden," Family and Labour Studies, Statistics Canada, Research Paper No. 159, November.

Edvardsson, Ingi Runar (2001), "National Policy and Regional Labour Market Performance in Iceland in the 1990s," January.

Government of Denmark, Ministry of Labour and Ministry of Economic Affairs (2000a), *National Action Plan for Employment 2000*, April.

Government of Denmark, Ministry of Labour (2000b), *Effects of Danish Employability Enhancement Programmes*, November.

Government of Denmark, Ministry of Labour (2001a), *The Danish Labour Market Model and Developments in Labour Market Policy*, January.

Government of Denmark, Ministry of Labour (2001b), *Offers to the Unemployed*, January.

Government of Denmark, Ministry of Labour (2001c), *The Public Employment Service*, January.

Government of Denmark, Ministry of Labour (2001d), *The Unemployment Insurance Scheme*, January.

Heikkilä, E., M.Johansson, L.O.Persson and L.S. Stambøøl (1999), "Regional labour mobility in Finland, Norway and Sweden," *North, The Journal of Nordregio,* 6.

International Labour Organization (2000), *World Labour Report 2000 Income security and social protection in a changing world* (Geneva: International Labour Organization).

Marshall, Katherine (1999), "Seasonality in Employment" in *Perspectives on Labour and Income*, Statistics Canada, Catalogue No. 75-001-XPE, Vol. 11, No. 1, Spring, pp. 16-22.

Nordic Council of Ministers, Labour Market Committee (2000), *Supply of Labour in the Nordic Countries – Experience, Developments and Political Deliberations*, A Report by a Committee of Nordic Civil Servants, Nord 2000:21.

Nordic Council of Ministers (1998a), *Flexibility in the Nordic Labour Market*, Nord 1998:14.

Nordic Council of Ministers (1998b), *Young and unemployed in Scandinavia*, Nord 1998:14.

Nordisk Ministerråd, TemaNord (1999), *Dagpnengesystemene i Norden og tilpasning på arbeidsmarkedet.*

OECD (2000), *Employment Outlook 2000* (Paris: OECD).

OECD (1997), *Economic Surveys Iceland 1997* (Paris: OECD).

OECD (various), *Main Economic Indicators* (Paris: OECD) and [Database on-line] at http://www.oecd.org.

Røed, Knut and Morten Nordberg (2001), "Temporary or Permanent Layoffs – Evidence from Natural Experiments in Norway," June 19.

Statistics Canada (1998), *Employment Insurance Coverage Survey, 1998*, Catalogue No. 73F0008XPE (Ottawa: Statistics Canada).

Task Force on Incomes and Adjustment in the Atlantic Fishery (1993), *Charting a New Course: Towards the Fishery of the Future: Report of the Task Force on Incomes and Adjustment in the Atlantic Fishery* (Ottawa: Fisheries and Oceans Canada).

Torp, Hege (1995), *Labour Market Institutions and Development: Norway Baseline Study* (Oslo: Institut for samfunnsforskning).

Wadensjö, Eskil (1996), *The Nordic Labour Markets in the 1990s* (Amsterdam: North Holland).

List of Contacts

Iceland

- Karl Sigurðsson – Head of Division, Directorate of Labour
- Ómar S. Harðarson - Head, Labour Market Statistics, Iceland Statistics Agency
- Thordur Fridjonsson - Managing Director, National Economic Institute
- Asgeir Danielsson - Labour Market Specialist, National Economic Institute
- Þórólfur Matthíasson - Associate Professor, University of Iceland
- Sigurdur Johannesson - Economist, Confederation of Icelandic Employers
- Ingi Runar Edvaldsson, Associate Professor, University of Akureyri (by e-mail and sent paper)

Norway

- Thomas Såheim - Adviser, Ministry of Labour and Government Administration
- Per-Morton Larsen – Economics, Ministry of Labour and Government Administration
- Tormod Reiersen – Directorate of Labour, Public Employment Service
- Knut Røed – University of Oslo and the Ragnar Frisch Centre for Economic Research
- Hege Torp – Institute for Social Research
- Knut Berg – Director, National Forestry Association
- Helge Nasheim – Head of Division for Labour Market Statistics, Statistics Norway
- Tron Pederson – Economist, Statistics Norway

Denmark

- Thomas Mølsted Jørgensen – Bureau Chief, Ministry of Labour
- Leif Christian Hansen – Chief Consultant, Labour Market Administration
- Jens-Christian Stougaard, Economist, Danish Confederation of Trade Unions

Sweden

- Hamdi A. Hassan, AMS/Swedish National Labour Market Board, Program Unit
- Jorgen Jyllemblad, AMS/ Management of the Swedish Labour Market Administration
- Asa Vallin, County Labour Board, County of Vasterbotten (by phone)
- Henry Eriksson – Länsarbetsnämnden Labour Market Board (by e-mail)

Finland

- Timo Filpus, Ministry of Labour
- Mikko Kauppinen, Ministry of Labour
- Ilkka Nio, Ministry of Labour
- Kari Takala, Bank of Finland
- Pekka Tossavainen, Statistics Finland

Nordic Council

- René Høyer Jørgensen – Head of Labour Market Unit, Nordic Council of Ministers

World Maritime University

- Karl Laubstein – Rector and Former Executive Director of Task Force on Fishermen's Incomes

OECD

- Abrar Hassan – (by telephone)
- Wim Suyker - Head of Finland/Norway Desk, Economics Department (by e-mail)
- Steen Daugaard - Sweden-Denmark Desk, Economics Department (by e-mail)

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA RECHERCHE APPLIQUÉE

Politique stratégique

L'approche adoptée par les pays nordiques à l'endroit de l'emploi saisonnier : Comparaison avec le Canada

par
Patrick Grady et Costa Kapsalis
septembre 2002

Document de travail

Développement des ressources humaines Canada
Human Resources Development Canada
Canada
SP-572-04-03F

L'approche adoptée par les pays nordiques à l'endroit de l'emploi saisonnier : Comparaison avec le Canada

Rapport final

Patrick Grady et Costa Kapsalis
Direction générale de la recherche appliquée
Politique stratégique
Développement des ressources humaines Canada

septembre 2002

SP-572-04-03F
(also available in English)

Les opinions exprimées dans les documents publiés par la Direction générale de la recherche appliquée sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement le point de vue de Développement des ressources humaines Canada ou du gouvernement fédéral.

La série des documents de travail comprend des études analytiques et des travaux de recherche réalisés sous l'égide de la Direction générale de la recherche appliquée, Politique stratégique. Il s'agit notamment de recherches primaires, soit empiriques ou originales et parfois conceptuelles, généralement menées dans le cadre d'un programme de recherche plus vaste ou de plus longue durée. Les lecteurs de cette série sont encouragés à faire part de leurs observations et de leurs suggestions aux auteurs.

■

Le présent document a été traduit de l'anglais. Bien que la version française ait été préparée avec soin, le document original fait foi.
This document is a translation from English. Although the French version has been carefully prepared, the original document should be taken as correct.

La version anglaise de ce document est disponible sous le titre *The Approach to Seasonal Employment in the Nordic Countries: A Comparison with Canada.*
This paper is available in English under the title *The Approach to Seasonal Employment in the Nordic Countries: A Comparison with Canada.*

■

Papier
ISBN : 0-662-88927-4
N° de cat. : RH63-1/572-04-03F

Internet
ISBN : 0-662-88928-2
N° de cat. : RH63-1/572-04-03F -IN

■

Si vous avez des questions concernant les documents publiés par la Direction générale de la recherche appliquée, veuillez communiquer avec :

Développement des ressources humaines Canada
Centre des publications
140, Promenade du Portage, Phase IV, niveau 0
Gatineau (Québec) Canada
K1A 0J9

Télécopieur : (819) 953-7260
http://www.hrdc-drhc.gc.ca/sp-ps/arb-dgra

General enquiries regarding the documents published by the Applied Research Branch should be addressed to:

Human Resources Development Canada
Publications Centre
140 Promenade du Portage, Phase IV, Level 0
Gatineau, Quebec, Canada
K1A 0J9

Facsimile: (819) 953-7260
http://www.hrdc-drhc.gc.ca/sp-ps/arb-dgra

Remerciements

Nous voulons remercier messieurs Louis Grignon, Marcel Bédard et Alex Grey de la Direction générale de la recherche appliquée, Développement des ressources humaines Canada (DRHC), des conseils et de l'appui qu'ils nous ont fournis, tout au long de ce projet. Nous aimerions également remercier de façon particulière tous les spécialistes du marché du travail des pays nordiques (dont les noms sont cités à la fin de l'étude) qui nous ont si gracieusement donné de leur temps et des conseils, et qui nous ont si chaleureusement accueillis lors de notre visite. Bon nombre d'entre eux ont également commenté une version antérieure de l'étude, ce qui nous a permis de préciser un certain nombre de points vagues ou erronés. Il va sans dire que la réalisation de cette étude n'aurait pas été possible sans leur aide généreuse et leur collaboration. Enfin, nous remercions monsieur Jean-Pierre Voyer de la Société de recherche sociale appliquée (SRSA) de ses suggestions utiles. De plus, grâce à M. Voyer, au retour de notre visite, nous avons pu vérifier la validité de certaines de nos idées dans le contexte d'un premier forum.

Table des matières

Sommaire et conclusions i

1. Introduction 1

2. Différences climatiques entre le Canada et les pays nordiques 3

3. Emploi saisonnier au Canada 5

3.1 L'emploi et le chômage connaissent d'importantes variations saisonnières au Canada 5

3.2 L'emploi saisonnier est plus fréquent chez les jeunes 6

3.3 La saisonnalité est particulièrement prononcée dans certaines industries 7

3.4 L'emploi saisonnier est un enjeu important dans certaines provinces 8

3.5 Environ un quart des travailleurs rémunérés en chômage avaient un emploi saisonnier 9

3.6 Environ 28 pour cent des prestataires réguliers de l'AE sont des chômeurs saisonniers 10

4. Emploi saisonnier dans les pays nordiques 13

4.1 Sources de données 13

4.2 Le chômage a récemment diminué considérablement dans les pays nordiques 14

4.3 Seule la Finlande connaît des fluctuations saisonnières de l'emploi plus importantes que le Canada 15

4.4 La saisonnalité de l'emploi suit généralement une tendance à la baisse 16

4.5 Les fluctuations saisonnières sont plus faibles qu'auparavant en Islande 18

4.6 La Finlande dépend davantage du secteur primaire 18

4.7 La pêche est beaucoup moins saisonnière en Islande que dans le Canada atlantique 19

5. Leçons sur l'emploi saisonnier dans les pays nordiques 21

5.1 Aperçu 21
5.2 Assurance-chômage 26
5.3 Programmes actifs du marché du travail 28
5.4 Un programme du marché du travail novateur pour les jeunes 32
5.5 Autres méthodes ciblant les fluctuations saisonnières de l'emploi 32

Bibliographie 33

Liste des personnes ressources 35

Liste des graphiques

Graphique 1	Écart en pourcentage du niveau désaisonnalisé, Canada, 2000	5
Graphique 2a	Écart en pourcentage du niveau désaisonnalisé, Canada 2000 — 15-24 ans	6
Graphique 2b	Écart en pourcentage du niveau désaisonnalisé, Canada 2000 — 25 ans et plus	7
Graphique 3	Emploi : écart maximal du niveau désaisonnalisé, Canada, 2000 Tous les âges, par industrie	8
Graphique 4	Emploi : écart maximal du niveau désaisonnalisé, Canada, 2000 Tous les âges, par province	9
Graphique 5	Répartition de l'ensemble des chômeurs selon la nature du dernier emploi, 1997-1999	10
Graphique 6	Répartition des chômeurs ayant eu un emploi rémunéré au cours des 12 derniers mois, par bénéficiaire	11
Graphique 7	Taux de chômage au Canada et dans les pays nordiques, 1990-2000	14
Graphique 8	Courbes saisonnières moyennes de l'emploi, 1994-1998 Moyennes réelles/mobiles (-6 à +5)	16
Graphique 9	Courbe saisonnière de l'emploi. Moyenne réelle/mobile (-6 à +5)	17
Graphique 10	Chômage en Islande	18
Graphique 11a	Tendance de l'emploi dans la foresterie — Finlande	24
Graphique 11b	Tendance de l'emploi dans la foresterie — Canada	24

Liste des tableaux

Tableau 1	Température mensuelle moyenne	4
Tableau 2	Pluviosité mensuelle moyenne	4
Tableau 3	Répartition de l'emploi entre les industries saisonnières et les autres secteurs de l'économie, 1999	19
Tableau 4	Comparaison de l'assurance-chômage au Canada et dans les pays nordiques, 1998	27
Tableau 5	Comparaison entre les rejets de demande d'AC et les sanctions imposées dans le cadre du programme d'AC du Canada et de trois pays nordiques	28
Tableau 6	Participation à des programmes actifs du marché du travail dans les pays nordiques, 1997*	31

Sommaire et conclusions

1. Contexte

Nous avons constaté, à la lumière des premiers résultats obtenus dans le cadre de la présente étude, que les pays nordiques ne prennent pas de mesures particulières relativement à l'emploi saisonnier. Nous expliquerons cette constatation de façon plus détaillée, mais il faut d'abord décrire brièvement le contexte de notre étude qui se voulait au départ une enquête sur la façon dont les pays nordiques font face aux fluctuations saisonnières en matière d'emploi et de chômage.

Notre hypothèse de départ était que les pays nordiques ayant des conditions météorologiques et une infrastructure industrielle semblables à celles du Canada devraient connaître les mêmes fluctuations saisonnières en matière d'emploi.

C'est avec surprise que nous avons appris, dès nos premiers contacts avec les spécialistes du marché du travail de ces pays et ceux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), que le chômage saisonnier n'était pas considéré comme un problème méritant une attention particulière. Ces pays n'ont en fait pas de politique ou de programme particulier pour y faire face, bien qu'il existe encore de petits îlots de chômage saisonnier dans des régions nordiques ou isolées et que les fluctuations saisonnières de l'emploi soient beaucoup plus importantes, à l'échelle nationale, en Finlande qu'au Canada.

Les activités d'analyse des politiques dans ces pays mettent plutôt l'accent sur l'importante question de la pénurie de main-d'œuvre résultant du vieillissement de la population et sur d'autres problèmes particuliers, – y compris l'offre de jeunes travailleurs sur le marché du travail, la population inactive et la main-d'œuvre multiethnique résultant de l'immigration –, afin de répondre aux pénuries de main-d'œuvre (Conseil des ministres des pays nordiques, comité du marché du travail, 2000).

Notre première constatation nous a amenés à orienter différemment notre étude. Nous avons donc cherché à déterminer pourquoi le chômage saisonnier n'est pas perçu comme un problème dans les pays nordiques et comment les politiques relatives au marché du travail ont contribué à cet heureux résultat.

2. Points clés

- *Climat moins rigoureux* – À l'exception du Nord de la Norvège, de la Suède et de la Finlande, les hivers ne sont pas aussi froids dans les pays nordiques qu'au Canada. Ils sont relativement doux au Danemark et même en Islande où les températures moyennes ne descendent pas beaucoup au-dessous de zéro durant l'hiver, en raison de

l'influence modératrice du Gulf Stream. De plus, à l'exception de l'Islande, les chutes de neige sont beaucoup moins abondantes durant l'hiver. Les forces naturelles qui ont tendance à créer des fluctuations de l'emploi ne sont donc pas aussi puissantes dans les pays nordiques qu'au Canada.

- *Taux de chômage inférieur* – À l'exception de la Finlande, les taux de chômage sont beaucoup moins élevés dans les pays nordiques qu'au Canada. Les taux récents de chômage sont inférieurs à 2 % en Islande, à 3,5 % en Norvège, à 4,5 % au Danemark, à 5 % en Suède et à 9 % en Finlande. En général, plus les taux de chômage sont faibles, moins les fluctuations saisonnières sont prononcées. Lorsque le marché du travail est soumis à des pressions intenses, il est relativement plus facile pour les travailleurs saisonniers de trouver un autre emploi durant la morte-saison. Les marchés du travail nationaux ont également tendance à être plus homogènes dans les pays nordiques qu'au Canada, et sont géographiquement plus concentrés.

- *Moins d'attention accordée aux différences entre les taux de chômage régionaux* – Au Canada, le chômage saisonnier est en grande partie un problème de politique dans la région de l'Atlantique où les fluctuations de l'emploi sont à Terre-Neuve et à l'Île-du-Prince-Édouard près de quatre fois plus importantes que la moyenne nationale. Le fait que les pays nordiques ne soient pas, à l'instar du Canada, une fédération explique également qu'ils ne se préoccupent pas outre mesure du chômage saisonnier. Au Canada, les gouvernements provinciaux exercent continuellement des pressions pour que le gouvernement fédéral mette en place des politiques économiques de lutte contre le chômage. Le parti au pouvoir au fédéral ne peut ignorer cet enjeu qu'à ses propres risques.

- *Économies dynamiques d'un point de vue technologique* – Les bas niveaux de chômage qui prévalent dans les pays nordiques, à l'exception de la Finlande, témoignent de la nature dynamique de leurs économies et de la souplesse de leurs marchés du travail. Des entreprises de haute technologie, telles que Nokia en Finlande et Ericsson en Suède, permettent à ces pays d'occuper une place importante dans l'économie informationnelle mondiale et ont agi comme moteurs de développement. Même l'Islande a joué un rôle technologique de premier plan sur la scène mondiale dans l'industrie de la pêche et le développement de la technologie géothermique.

- *Programmes actifs du marché du travail* – La souplesse des marchés du travail et la capacité des pays nordiques de gérer ces derniers avec un niveau de demande élevé, sans qu'il y ait inflation, ont été facilités par l'application du modèle nordique de politique du marché du travail. Si la générosité du système d'assurance-chômage (AC) varie d'un pays à l'autre, le modèle nordique est caractérisé par une mise en application dynamique des programmes visant la réintégration des chômeurs au marché du travail. L'inscription à un de ces programmes est souvent une condition pour obtenir de l'AC. En outre, les services publics d'emploi nationaux maintiennent une base de données très détaillées sur les postes vacants, qui peut être utilisée pour veiller à ce que les demandeurs d'AC soient obligés d'accepter tout emploi jugé convenable s'ils ne veulent pas perdre leurs prestations.

- *Pêche à l'année* – L'industrie de la pêche, l'une des plus saisonnières au Canada, suit un modèle de production et d'emploi beaucoup plus stable dans les pays nordiques. La situation en Islande présente un intérêt particulier, ce pays dépendant énormément de la pêche. Le poisson et les produits du poisson représentent plus de la moitié de ses exportations; les pêcheurs forment 4 % de sa main-d'œuvre et les ouvriers des usines de transformation du poisson, un autre 4 %. Contrairement à ce qui se passe au Canada, les niveaux de production et d'emploi sont, dans cette industrie, relativement stables tout au long de l'année et les salaires des pêcheurs sont supérieurs à la moyenne de ceux payés dans d'autres industries. Des navires et un équipement de pointe ainsi que le nombre plus important de permis visant plusieurs espèces expliquent en grande partie pourquoi la pêche s'étend sur toute l'année.

- *Activités de construction moins saisonnières* – La construction est maintenant beaucoup moins saisonnière dans les pays nordiques que dans le passé, en raison des changements technologiques qui permettent de couler le béton et de travailler même l'hiver. Ces changements incluent l'utilisation d'enveloppes de bâtiment en plastique et d'appareils de chauffage, ainsi que la construction des fondations avant les gels. Les mêmes changements ont bien sûr influé également sur la nature saisonnière de ce secteur au Canada.

3. Politiques

Nous avions été informés avant de nous rendre là-bas qu'il n'existait pas de politiques particulièrement novatrices pour faire face aux fluctuations saisonnières de l'emploi. Quelques idées présentent néanmoins un certain intérêt.

- Dans différents pays, les gouvernements ont fait des efforts pour que les projets publics de construction aient lieu durant l'hiver. Le Danemark étudie présentement la possibilité d'un fonds pour la construction hivernale. Il viserait autant à diminuer la surchauffe que connaît ce secteur pendant l'été qu'à l'aider durant l'hiver.

- Il existe des exemples de situations où les gouvernements ont déménagé certaines de leurs fonctions dans des régions éloignées qui souffraient davantage du chômage saisonnier. Une telle mesure s'inscrivait toutefois davantage dans une stratégie générale de développement que dans une stratégie de lutte contre le chômage saisonnier. Elle incluait l'établissement d'une université à Akureyri, sur la côte Nord de l'Islande et le déplacement d'un chantier naval danois sur la côte Nord du Jutland.

- Le Danemark a mis en place un programme qui aiderait beaucoup les jeunes à devenir actifs sur le marché du travail et à moins dépendre de l'AC. C'est son initiative jeunesse. Dans le cadre de ce programme, les jeunes de moins de 25 ans qui n'ont pas terminé leur scolarité doivent retourner aux études ou s'inscrire à des cours de formation après six mois de prestations d'AC, ils touchent alors la moitié du taux habituel. On s'assure ainsi que le système d'AC n'incite pas les jeunes à abandonner l'école tout en aidant ceux qui retournent aux études ou qui participent à des activités de formation qui leur permettront de s'intégrer efficacement au marché du travail.

Un autre concept ayant trait à l'assurance-chômage nous a semblé intéressant. Ainsi en Norvège, on fait la distinction entre mise à pied permanente et temporaire. Une entreprise qui met temporairement un travailleur en disponibilité n'est pas tenue de verser une indemnité de départ et le travailleur peut recevoir de l'AC sans avoir à accepter un autre emploi permanent pendant un certain temps puisqu'il s'attend à être rappelé au travail. Cette mesure, en fait une subvention, permet aux entreprises de conserver leur effectif. Jusqu'en octobre 1990, la période de mise à pied pouvait durer 80 semaines, elle a été raccourcie à 12 semaines avant d'être rajustée progressivement vers le haut. La durée de mise à pied temporaire permise a joué un rôle déterminant important dans la durée du chômage (Røed et Nordberg 2001).

1. Introduction

Le Canada est caractérisé par des fluctuations climatiques extrêmes d'une saison à l'autre – neiges abondantes et températures moyennes sous zéro durant l'hiver, et chaleurs accablantes durant l'été. Peu d'autres pays connaissent de tels écarts de température et de conditions climatiques au cours de l'année.

On trouve également au Canada un secteur de ressources important dont la production et le taux d'emploi sont touchés par la température. On inclut ici les ressources traditionnelles de l'agriculture, de la pêche, du piégeage et de la foresterie. D'autres secteurs connaissent également des variations saisonnières : la construction, l'hébergement et la restauration et même la fabrication, la vente au détail, l'éducation et le secteur public. En raison de variations saisonnières extrêmes de la température et de l'importance de son secteur des ressources, le Canada connaît des fluctuations saisonnières importantes de ses niveaux de production et d'emploi.

Notre étude vise à déterminer comment les pays nordiques ont fait face au défi de la température et quels résultats ont été obtenus du point de vue de la saisonnalité de l'emploi. La situation des pays nordiques intéresse particulièrement Développement des ressources humaines Canada (DRHC), parce qu'ils sont, comme le Canada, producteurs de ressources et qu'ils doivent composer avec des courbes de température saisonnière semblables.

Les principales questions traitées ici sont : l'étendue de la saisonnalité dans les pays nordiques par rapport au Canada, à l'échelle nationale et par industrie; les caractéristiques des travailleurs saisonniers et des emplois; les politiques publiques et les stratégies des employeurs relatives à la saisonnalité, y compris l'assurance-chômage (AC) et les programmes actifs du marché du travail.

La section deux, qui suit, établit une comparaison des variations saisonnières de température entre le Canada et les pays nordiques – celles-ci ayant une influence fondamentale sur les tendances saisonnières de l'emploi.

La section trois fournit des renseignements généraux pertinents sur l'emploi saisonnier au Canada, y compris une description des caractéristiques des travailleurs et des emplois.

On trouve à la section quatre une comparaison de l'ampleur de la saisonnalité de l'emploi au Canada et dans différents pays nordiques, selon les statistiques de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

La section cinq présente les leçons sur l'emploi saisonnier que nous avons retenues des informateurs clés ainsi que la documentation qui nous a été fournie. On y examine les principaux aspects des politiques publiques ainsi que les stratégies des employeurs au regard du marché du travail, y compris l'AC, et particulièrement les politiques actives du marché du travail qui caractérisent le modèle nordique. On y discute également de certaines approches et de certains concepts novateurs qui méritent une certaine attention de la part du Canada.

2. Différences climatiques entre le Canada et les pays nordiques

Ce sont les fluctuations saisonnières de la température qui sont principalement responsables des tendances saisonnières de l'emploi. D'autres éléments, – vacances de Noël et année scolaire –, influent également sur les fluctuations saisonnières de l'emploi, mais d'une certaine façon, c'est la température qui en est le déterminant le plus fondamental puisqu'il s'agit d'une force naturelle contre laquelle on ne peut rien. Les conditions hivernales difficiles, – températures sous zéro et chutes de neige abondantes –, interfèrent inévitablement avec l'activité économique. Des eaux dangereuses et glacées peuvent rendre la pêche impossible. Les projets de construction risquent d'être plus coûteux lorsqu'il fait froid et il peut être plus difficile alors de jeter des fondations et de couler du béton. Par ailleurs, dans certaines industries telles que l'exploitation forestière, l'hiver peut faciliter le déplacement de l'équipement lourd qu'il faut entrer dans la forêt pour récolter les arbres. Néanmoins, il reste que le niveau de l'emploi est habituellement plus faible durant les mois d'hiver que ceux d'été.

Puisque la température est en grande partie responsable des fluctuations saisonnières de l'emploi, il est utile de comparer celle des grandes villes du Canada et des pays nordiques. Comme on peut le voir au tableau 1, l'ensemble des pays nordiques, à l'exception de la Finlande, connaissent des hivers plus doux que le Canada. En Islande, que l'on croit souvent très froide, la température moyenne ne descend sous zéro que durant le mois de janvier. À Oslo et à Stockholm, les températures mensuelles moyennes sont semblables, durant l'hiver, à celles de Halifax. La température de Helsinki se rapproche de celle de Gander et il y fait beaucoup plus chaud qu'au Québec, qu'en Ontario et que dans les Prairies. La température hivernale est par conséquent beaucoup moins susceptible de nuire à la situation de l'emploi dans les pays nordiques qu'au Canada.

La température est également beaucoup plus sèche dans les pays nordiques que dans l'Est du Canada, à l'exception de l'Islande (tableau 2). Cela signifie que l'activité économique y est moins susceptible qu'au Canada d'être interrompue par des chutes de neige abondantes. Ce qui ne signifie pas qu'il ne neige pas régulièrement durant l'hiver à Oslo, à Stockholm et à Helsinki ainsi que dans les régions de l'intérieur et du Nord de la Norvège, de la Suède et de la Finlande.

Il faut toutefois préciser que ces comparaisons s'appuient sur des données climatiques concernant les grandes villes. Les industries saisonnières ne sont évidemment pas concentrées dans les grandes villes, mais à l'extérieur de celles-ci. Les températures et les niveaux des précipitations diffèrent énormément au sein d'un même pays : entre la côte et la partie interne, et entre le nord et le sud. Toutefois, les données disponibles ont trait aux villes et les comparaisons climatiques fournissent tout de même un bon point de départ pour analyser la saisonnalité de l'emploi dans ces différents pays.

Tableau 1
Température mensuelle moyenne

(Degrés centigrade)

	jan.	fév.	mars	avril	mai	juin	juillet	août	sept.	oct.	nov.	déc.	année
Canada													
Gander	-6,5	-7,0	-3,8	1,0	6,5	11,5	16,5	15,7	11,6	6,0	1,4	-3,7	4,1
Halifax	-4,7	-4,9	-0,9	4,1	9,5	14,4	18,1	18,0	14,6	9,3	3,6	-2,1	6,6
Québec	-12,0	-10,6	-4,5	3,2	10,8	16,2	19,2	17,7	12,8	6,8	-0,1	-8,9	4,3
Ottawa	-11,0	-10,1	-3,6	5,1	12,8	18,2	20,6	19,3	14,7	8,1	0,7	-7,9	5,5
Winnipeg	-18,6	-16,0	-8,2	3,3	11,2	16,7	19,6	18,2	12,3	5,4	-5,1	-14,1	2,0
Edmonton	-15,3	-11,8	-5,8	3,7	10,6	14,2	15,6	14,3	9,3	4,3	-4,9	-12,3	1,8
Vancouver	2,7	4,4	6,1	8,9	12,3	15,1	17,3	17,1	14,3	10,0	5,9	3,7	9,8
Pays nordiques													
Rekjavik, Islande	-0,3	0,1	0,8	2,9	6,5	9,3	11,1	10,6	7,9	4,5	1,7	0,2	4,6
Oslo, Norvège	-4,9	-4,2	-0,8	4,1	9,9	14,6	16,6	15,2	10,6	5,2	0,1	-3,4	5,2
Copenhague Danemark	-0,4	-0,4	1,3	5,8	11,1	15,4	17,1	16,6	13,3	8,8	4,1	1,3	7,8
Stockholm, Suède	-3,5	-3,5	-1,3	3,5	9,2	14,6	17,2	16,0	11,7	6,5	1,7	-1,6	5,8
Helsinki, Finlande	-6,1	-6,5	-3,5	2,0	8,5	14,0	16,8	15,5	10,7	5,5	0,4	-3,5	4,5

Source : www.worldclimate.com

Tableau 2
Pluviosité mensuelle moyenne

(Millimètres)

	jan.	fév.	mars	avril	mai	juin	juillet	août	sept.	oct.	nov.	déc.	année
Canada													
Gander	100,4	98,6	100,5	85,2	71,7	79,6	76,7	95,9	87,6	103,2	108,1	104,3	1112
Halifax	146,2	118,7	119,1	106,6	98,2	89,7	90,3	97,6	97,5	120,1	142,3	136,9	1365
Québec	84,8	74,8	78,8	76,0	92,8	107,9	111,8	108,5	112,6	88,8	100,0	104,2	1142
Ottawa	67,0	58,9	66,7	59,9	71,8	81,7	85,6	80,2	77,4	68,6	70,3	73,8	862
Winnipeg	21,4	19,0	26,3	33,9	54,7	81,1	73,8	65,5	54,5	35,0	26,4	21,7	513,4
Edmonton	22,6	17,7	18,7	23,5	44,9	79,3	87,2	64,1	36	19,7	18,3	21,7	454,6
Vancouver	145,7	121,4	102,3	69,2	55,8	47,1	31,3	37,0	59,6	116,3	154,6	171,5	1107
Pays nordiques													
Rekjavik, Islande	86,2	74,8	75,9	56,4	42,3	44,6	50,8	61,7	70,9	87,8	82,7	84,0	817,6
Oslo, Norvège	40,6	31,2	33,7	36,1	44,9	58,7	74,9	85,9	71,8	70,6	57,1	48,5	654,5
Copenhague Danemark	43,0	34,2	35,6	38,2	41,2	50,8	63,8	68,0	56,0	57,4	52,6	48,5	589,7
Stockholm, Suède	31,4	25,3	26,3	28,6	33,9	44,0	64,4	66,1	48,7	50,6	44,0	39,0	502,8
Helsinki, Finlande	46,0	36,6	34,9	37,4	42,1	45,9	61,5	74,7	66,5	68,5	65,7	55,0	635,4

Source: www.worldclimate.com

3. Emploi saisonnier au Canada

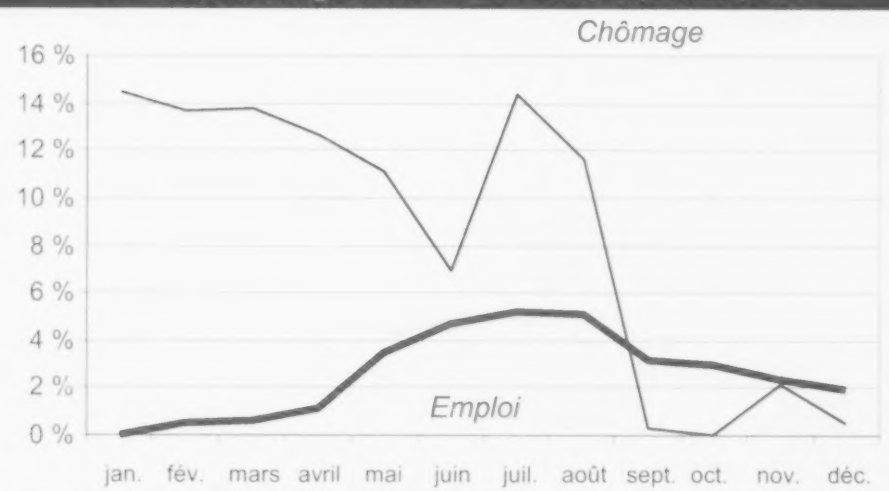
3.1 L'emploi et le chômage connaissent d'importantes variations saisonnières au Canada

L'analyse des données de la publication mensuelle de Statistique Canada, *Enquête sur la population active* (EPA), révèle des variations saisonnières importantes de l'emploi et du chômage au Canada.

Le graphique 1 montre, pour l'année 2000, l'écart entre les taux d'emploi et de chômage réels et désaisonnalisés en pourcentage du niveau le plus bas de la courbe mensuelle. On constate que :

- La courbe saisonnière de l'emploi est très prononcée au Canada. Ce phénomène est principalement attribuable à la température (c'est notamment le cas dans l'industrie de la construction, du tourisme et de la pêche) ou à des congés importants (comme dans le cas du secteur de la vente au détail).
- Le chômage connaît une plus grande variation saisonnière que l'emploi, principalement parce qu'il représente la différence entre la main-d'œuvre disponible et l'emploi, et que de petits changements de l'une de ces deux parties de l'équation peuvent se traduire par d'importantes variations saisonnières du chômage. Le chômage atteint deux sommets : un en janvier (une fois terminée la période des soldes d'après Noël); l'autre en juillet (résultat de l'arrivée des étudiants sur le marché du travail).

Graphique 1[c]
Écart en pourcentage du niveau désaisonnalisé, Canada, 2000



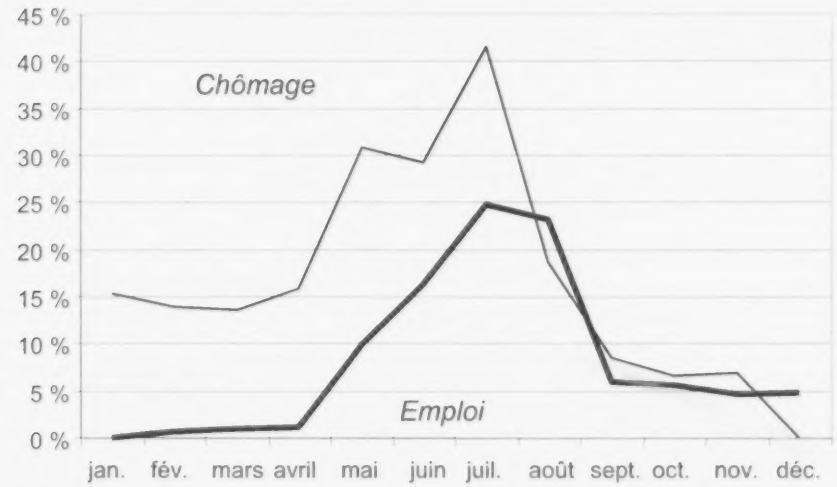
Source : Statistique Canada, EPA.

3.2 L'emploi saisonnier est plus fréquent chez les jeunes

L'emploi et le chômage saisonniers sont plus fréquents chez les jeunes (de 15 à 24 ans), ce qui ne devrait pas nous surprendre puisque de nombreux étudiants ne travaillent que durant l'été. Le graphique 2A montre que l'amplitude saisonnière maximale de l'emploi (écart le plus important de l'emploi réel par rapport au niveau désaisonnalisé correspondant) est de 25 pour cent. L'amplitude saisonnière maximale du chômage est encore plus élevée (42 pour cent). L'augmentation du chômage découle surtout de l'arrivée des étudiants sur le marché du travail durant l'été.

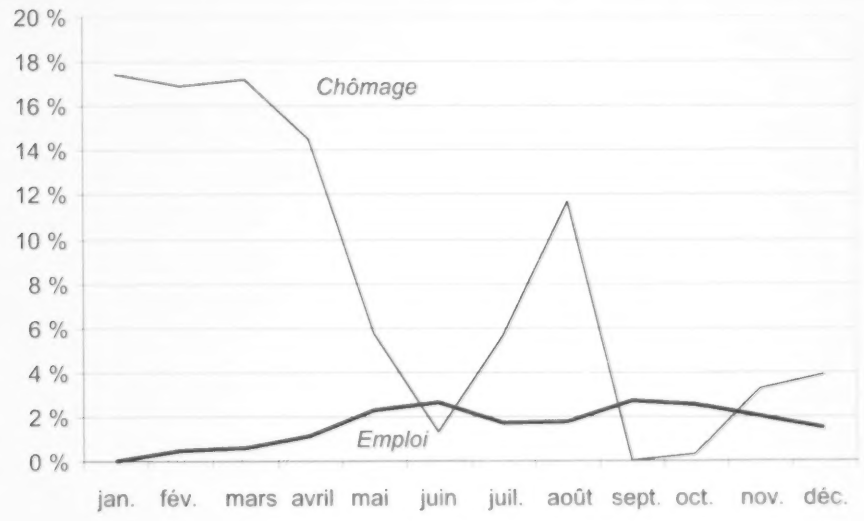
Parmi les travailleurs plus âgés (25 ans et plus) l'amplitude saisonnière maximale de l'emploi, au niveau national, est assez faible (moins de 3 pour cent). Toutefois, on peut voir au graphique 2B que, même chez les adultes, l'amplitude saisonnière maximale du chômage demeure assez élevée (17 pour cent). C'est l'hiver que le chômage atteint son niveau le plus élevé chez les adultes, alors que chez les jeunes, c'est durant l'été.

Graphique 2a
Écart en pourcentage du niveau désaisonnalisé, Canada 2000 — 15-24 ans



Source : Statistique Canada, EPA.

Graphique 2b
Écart en pourcentage du niveau désaisonnalisé, Canada 2000 — 25 ans et plus



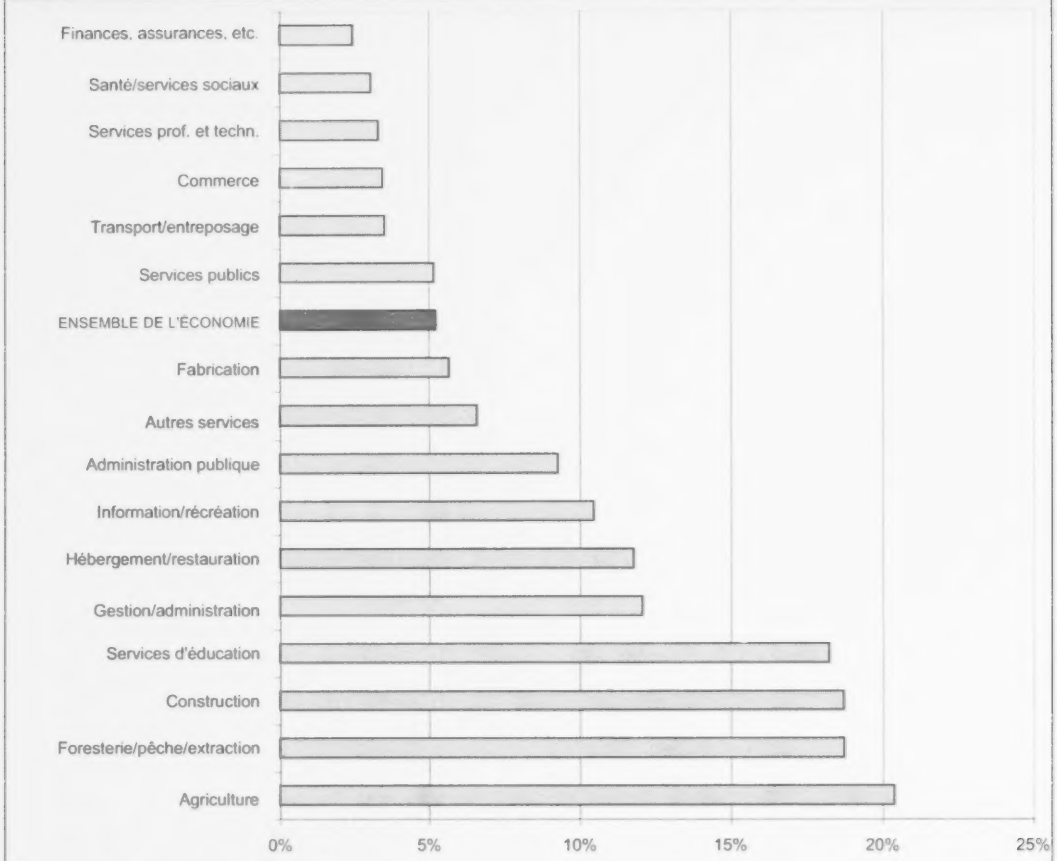
Source : Statistique Canada, EPA.

3.3 La saisonnalité est particulièrement prononcée dans certaines industries

L'emploi saisonnier est particulièrement élevé dans le secteur primaire (agriculture, foresterie et pêche) ainsi que dans le secteur de la construction. Si pour l'ensemble de l'économie, l'amplitude saisonnière maximale de l'emploi est de cinq pour cent (en incluant tous les groupes d'âges), dans les secteurs mentionnés précédemment, elle est d'environ 20 pour cent (graphique 3).

Cependant, ces secteurs ne comptent que pour 10 pour cent de l'emploi total. La majorité des travailleurs qui ont un emploi saisonnier travaillent donc à l'extérieur des secteurs saisonniers traditionnels.

Graphique 3
Emploi : écart maximal du niveau désaisonnalisé, Canada, 2000
Tous les âges, par industrie



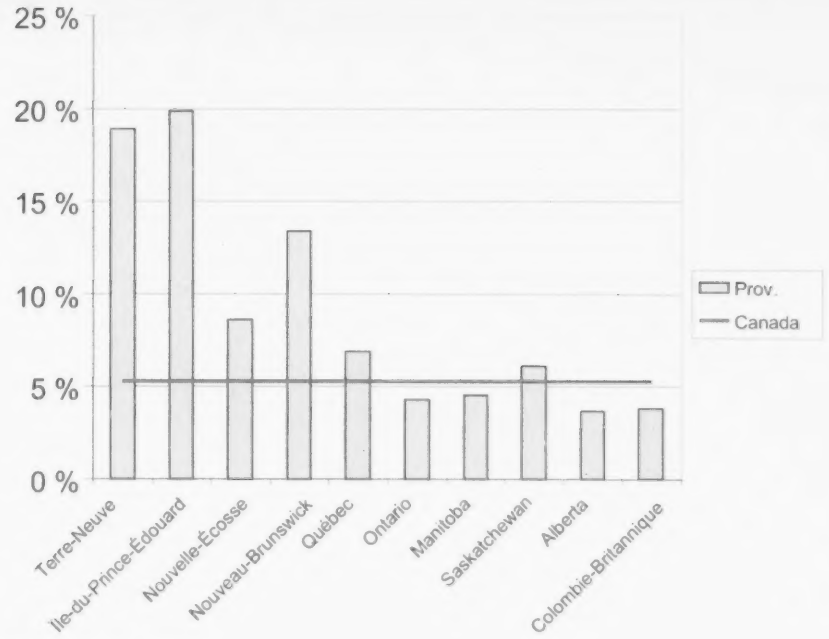
Source : Statistique Canada, EPA.

3.4 L'emploi saisonnier est un enjeu important dans certaines provinces

Une des raisons qui expliquent que l'on se préoccupe autant de la saisonnalité au Canada est qu'elle tend à être concentrée dans certaines provinces. Dans le contexte d'une fédération, comme le Canada, le problème est d'autant plus important. Ainsi, bien que l'amplitude saisonnière maximale de l'emploi soit de cinq pour cent à l'échelle nationale, elle est d'environ 20 pour cent à Terre-Neuve et à l'Île-du-Prince-Édouard (graphique 4).

Qui plus est, au sein de certaines régions, l'amplitude peut être encore plus élevée. Par exemple, sur la côte sud/péninsule Burin de Terre-neuve, l'amplitude saisonnière maximale est de 26 pour cent. La concentration régionale de l'emploi saisonnier pose des défis supplémentaires du fait qu'elle correspond habituellement à une absence d'autres types d'emploi.

Graphique 4
Emploi : écart maximal du niveau désaisonnalisé, Canada, 2000
Tous les âges, par province



Source : Statistique Canada, EPA.

3.5 Environ un quart des travailleurs rémunérés en chômage avaient un emploi saisonnier

On se préoccupe également beaucoup de la question de l'emploi saisonnier parce qu'on lui attribue une part importante du chômage et du nombre de prestataires d'assurance-emploi (AE).

Selon l'*Enquête sur la couverture de la population par l'assurance-emploi* (ECAE), de Statistique Canada[1], environ 15 pour cent des chômeurs déclarent que leur dernier emploi était un emploi saisonnier. Plus précisément (graphique 5) :

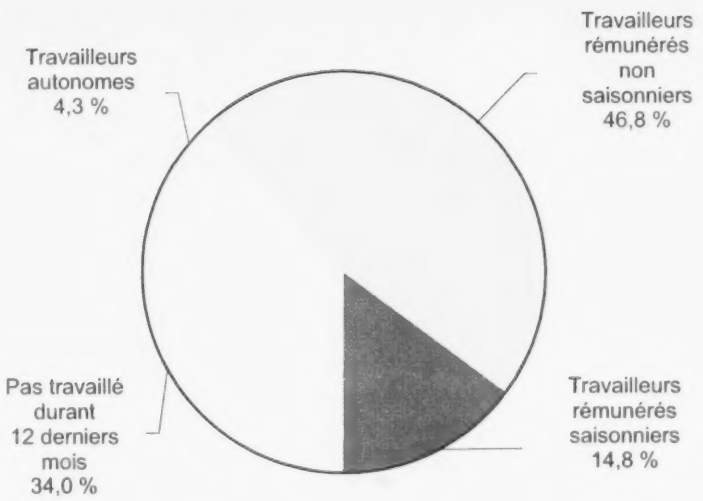
- Durant la période 1997-1999, la moyenne mensuelle du nombre de chômeurs était de 1,3 million.
- Parmi eux, 774 000 avaient eu un emploi durant les 12 mois avant l'enquête et leur emploi le plus récent était un emploi rémunéré (par opposition à un emploi indépendant).

[1] L'ECAE est un supplément trimestriel de l'EPA, elle comprend des questions supplémentaires sur la main-d'œuvre et des questions détaillées sur le programme d'AE.

- Parmi ces 774 000 travailleurs rémunérés, 186 000 (ou 24 pour cent) ont déclaré que leur dernier emploi était un emploi saisonnier ou que leur emploi avait pris fin pour des raisons saisonnières.

Ces données démontrent que les facteurs saisonniers ont une influence importante sur le chômage.

Graphique 5
Répartition de l'ensemble des chômeurs selon la nature du dernier emploi, 1997-1999


Travailleurs autonomes 4,3 %
Travailleurs rémunérés non saisonniers 46,8 %
Pas travaillé durant 12 derniers mois 34,0 %
Travailleurs rémunérés saisonniers 14,8 %

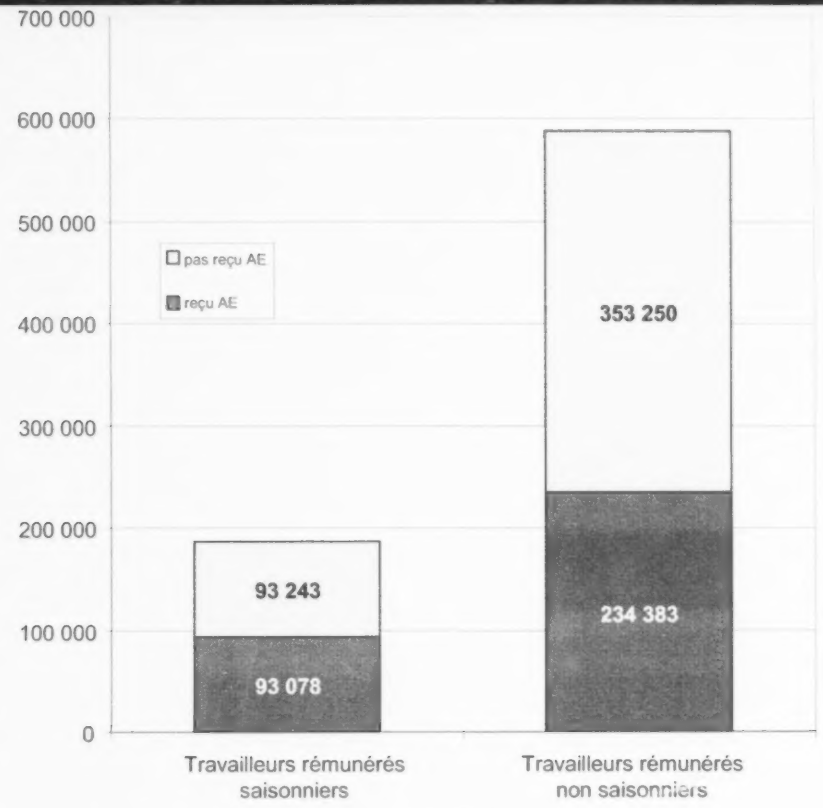
Source : Statistique Canada, EICS, ECAE, données non publées.

3.6 Environ 28 pour cent des prestataires réguliers de l'AE sont des chômeurs saisonniers

- Environ la moitié des travailleurs saisonniers ayant eu un emploi rémunéré au cours des 12 derniers mois ont déclaré avoir reçu des prestations d'AE durant le mois de référence de l'enquête. Le nombre de prestataires de l'AE chez les travailleurs non saisonniers est inférieur (40 pour cent).
- Les chômeurs saisonniers représentent à peu près 28 pour cent de tous les prestataires réguliers de l'AE (graphique 6).

Ces données démontrent que l'emploi saisonnier contribue également de façon importante aux coûts du programme d'AE.

Graphique 6
Répartition des chômeurs ayant eu un emploi rémunéré au cours des 12 derniers mois, par bénéficiaire



Source : Statistique Canada, EICS, ECAE, données non-publiées.

4. Emploi saisonnier dans les pays nordiques

4.1 Sources de données

Cette section examine les statistiques mensuelles ou trimestrielles disponibles dans le but de déterminer l'ampleur de la saisonnalité de l'emploi et la saisonnalité par industrie, au Canada et dans les pays nordiques.

Au Canada, la source principale de données sur l'emploi est *l'Enquête sur la population active* (EPA). Elle fournit des données brutes et des données mensuelles sur l'emploi à l'échelle nationale et dans chacune des industries. Dans le cas des pays nordiques, deux sources de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont été utilisées.

a) *Principaux indicateurs économiques de l'OCDE :* Estimations mensuelles brutes du marché du travail, à l'échelle nationale, à partir de sources nationales. Des données ont été obtenues pour la Finlande, la Suède, le Danemark et la Norvège.

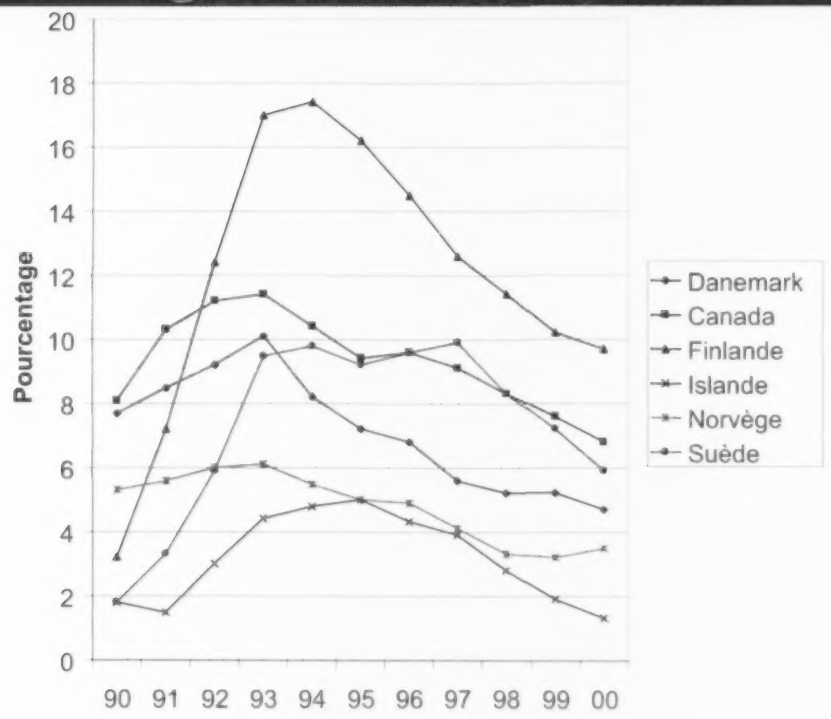
b) *Les comptes nationaux de l'OCDE* : Estimations trimestrielles brutes, au niveau de l'industrie, à partir de sources nationales. Des données ont été obtenues pour la Finlande, le Danemark et la Suède.

Ces données sont de toute évidence limitées. Il n'est pas possible d'obtenir des données mensuelles et trimestrielles sur l'emploi en Islande, une enquête sur la population active n'y étant effectuée que deux fois par année, au printemps et à l'automne. En outre, il n'est pas possible de procéder à des comparaisons plus détaillées des caractéristiques des travailleurs et des emplois saisonniers dans les pays nordiques, de telles données n'étant pas disponibles sur une base régulière. Il n'y a pas non plus d'études sur les caractéristiques des travailleurs ou des emplois saisonniers sur lesquelles nous pourrions fonder notre analyse.

4.2 Le chômage a récemment diminué considérablement dans les pays nordiques

Le chômage a augmenté au début des années 1990 dans les pays nordiques. Cette augmentation est illustrée au graphique 7 qui présente le taux d'emploi normalisé publié par l'OCDE pour ces pays, à l'exception de l'Islande dont le taux réel de chômage est montré. La hausse a été plus prononcée en Finlande, pays le plus durement frappé par l'éclatement de l'ancienne Union Soviétique. Après avoir grimpé au début des années 1990, le taux de chômage a diminué durant le reste de la décennie. Au milieu de 2001, il était inférieur à 5 pour cent dans tous les pays nordiques, la Finlande exceptée. Il était particulièrement bas en Norvège (3,5 pour cent) et en Islande (moins de deux pour cent). À l'exception de la Finlande, les pays nordiques ont nettement des taux de chômage plus faibles et des marchés du travail plus serrés que le Canada.

Graphique 7
Taux de chômage au Canada et dans les pays nordiques, 1990-2000



Source : Canada (Statistique Canada, Enquête sur la population active); Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède (*Principaux indicateurs économiques de l'OCDE*).

4.3 Seule la Finlande connaît des fluctuations saisonnières de l'emploi plus importantes que le Canada

Le graphique 8 illustre la tendance mensuelle de l'ensemble de l'emploi au Canada et dans quatre pays nordiques. La tendance mensuelle a été estimée en divisant les données mensuelles brutes par une moyenne mobile du mois courant, des six mois précédents et des cinq mois suivants. La moyenne mobile nous permet d'évaluer de façon approximative des données désaisonnalisées sur l'emploi.

Selon le graphique 8, la Finlande, la Suède et le Canada ont des tendances saisonnières semblables : niveau élevé d'emploi durant les mois d'été et faible emploi durant l'hiver. C'est en Finlande que l'on constate les variations saisonnières les plus grandes, viennent ensuite le Canada et la Suède. Dans ces trois cas, les industries d'exploitation des ressources et la température sont les déterminants les plus importants de la saisonnalité.

L'amplitude de la courbe de l'emploi saisonnier au Danemark ressemble à celles du Canada et de la Suède, mais la période de pointe se situe dans le dernier trimestre de l'année. Les spécialistes du marché du travail de ce pays nous ont toutefois avertis de ne pas trop nous préoccuper de ce fait, qui pourrait n'être qu'un artefact statistique des données sur l'emploi de l'OCDE.

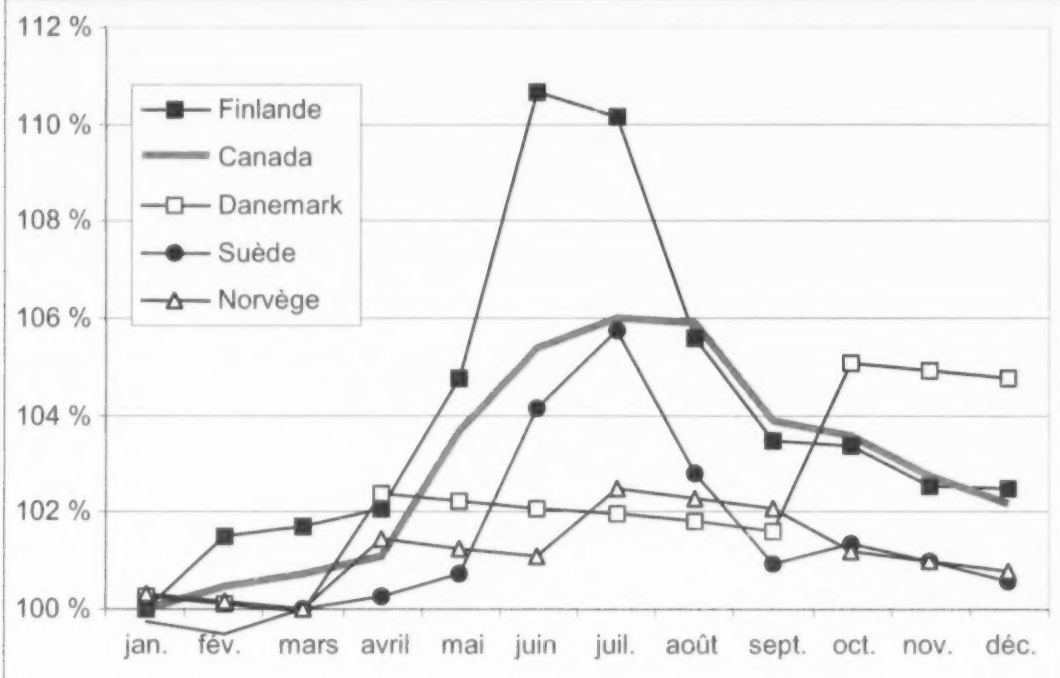
Enfin, le taux de saisonnalité de l'emploi est à peu près de zéro en Norvège. Des entrevues effectuées auprès de spécialistes norvégiens nous ont appris que le chômage saisonnier était beaucoup moins problématique aujourd'hui qu'il y a 15 ou 20 ans, particulièrement maintenant que le taux de chômage est bas (graphique 7, ci-dessus). De plus, une part importante du travail saisonnier en agriculture (et dans une certaine mesure en foresterie) est effectuée par des travailleurs étrangers, provenant surtout de la Pologne et des pays baltes, qui ont droit d'entrer au pays pour un temps limité, lorsque les employeurs ont besoin d'eux. Ces travailleurs étrangers ne contribuent aucunement au chômage durant la morte-saison et, en fait, permettent de réduire les problèmes associés aux fluctuations saisonnières.

La Finlande est le seul pays où l'on trouve des fluctuations saisonnières supérieures à celles du Canada. Toutefois, même en Finlande, le pic saisonnier (juste au-dessus de 10 pour cent) correspond à peu près à la moitié seulement de ceux de Terre-Neuve et de l'Île-du-Prince-Édouard (graphique 4).

Il est également important de noter qu'aucun des pays nordiques n'est un État fédéral comme le Canada et que, par conséquent, on y accorde beaucoup moins d'importance aux différences régionales en matière de chômage. Au Canada, les gouvernements provinciaux exercent continuellement des pressions sur le gouvernement fédéral pour que des politiques économiques visant à éliminer le chômage soient mises en place. Le parti au pouvoir ne peut ignorer cet enjeu qu'à ses propres risques. En revanche,

il n'y a aucun autre palier de gouvernement dans les pays nordiques pour veiller à ce que les différences entre les taux de chômage régionaux demeurent une des priorités du programme du gouvernement.

Graphique 8
Courbes saisonnières moyennes de l'emploi, 1994-1998
Moyennes réelles/mobiles (-6 à +5)



Source : Canada (Statistique Canada, Enquête sur la population active); Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède (*Principaux indicateurs économiques de l'OCDE*).

4.4 La saisonnalité de l'emploi suit généralement une tendance à la baisse

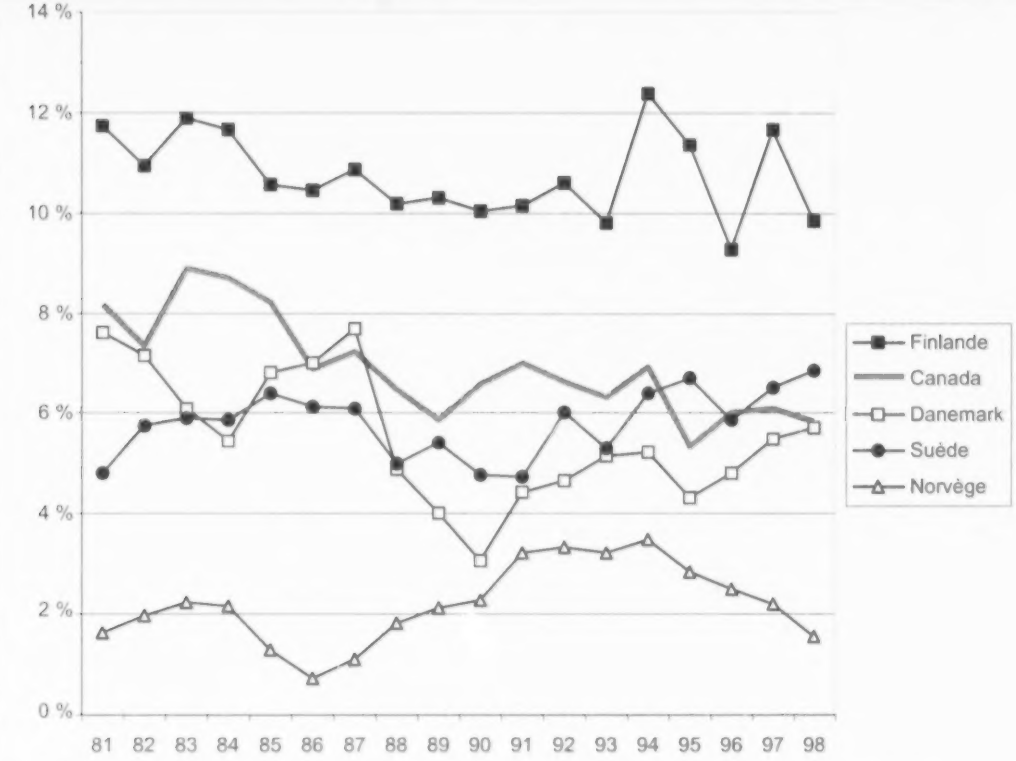
Nous examinons ici les degrés de la saisonnalité de l'emploi, au fil du temps, au Canada et dans quatre des pays nordiques. L'ampleur de la saisonnalité est mesurée à l'aide d'une variante de la mesure de l'amplitude saisonnière maximale décrite précédemment.

- Nous calculons d'abord l'écart entre les données mensuelles brutes sur l'emploi et une moyenne mobile de 12 mois (six mois précédents et cinq mois suivants, comme expliqué auparavant);

- puis, nous estimons l'amplitude saisonnière maximale, qui est égale à l'écart positif le plus élevé, plus la valeur absolue de l'écart négatif le plus élevé[2].

La saisonnalité de l'emploi est clairement à la baisse au Canada. De 1981 à 1998, par exemple, l'amplitude saisonnière maximale est passée de 8,2 pour cent à 5,8 pour cent (graphique 9)[3].

Graphique 9
Courbe saisonnière de l'emploi
Moyenne réelle/mobile (-6 à +5)



Source : Canada (Statistique Canada, Enquête sur la population active); Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède (*Principaux indicateurs économiques de l'OCDE*).

Un des principaux facteurs du déclin de la saisonnalité de l'emploi au Canada est la baisse importante de la part de l'emploi des jeunes (de 15 à 24 ans). L'emploi des jeunes est très saisonnier; il représente plus de la moitié de l'ensemble des emplois saisonniers durant les mois d'été. Cependant, au sein du groupe des jeunes et chez les

[2] Pour une analyse plus détaillée de la mesure de la saisonnalité, voir Guillemette, R., F. L'Italien et A. Grey, *La saisonnalité des marchés du travail – Comparaison entre le Canada, les États-Unis et les provinces*. Direction générale de la recherche appliquée, Document de recherche R-00-8F, Développement des ressources humaines Canada, Ottawa, juillet, 2000.

[3] Les résultats sont à peu près les mêmes que ceux de Guillemette, L'Italien et Grey (2002) qui montrent que l'amplitude maximale a diminué de 8,5 % en 1981 à 6,3 % à 1997 (une chute de 2,2 %). Nos estimations correspondantes sont de 8,2 % et de 6,1 % (une diminution de 2,1 %).

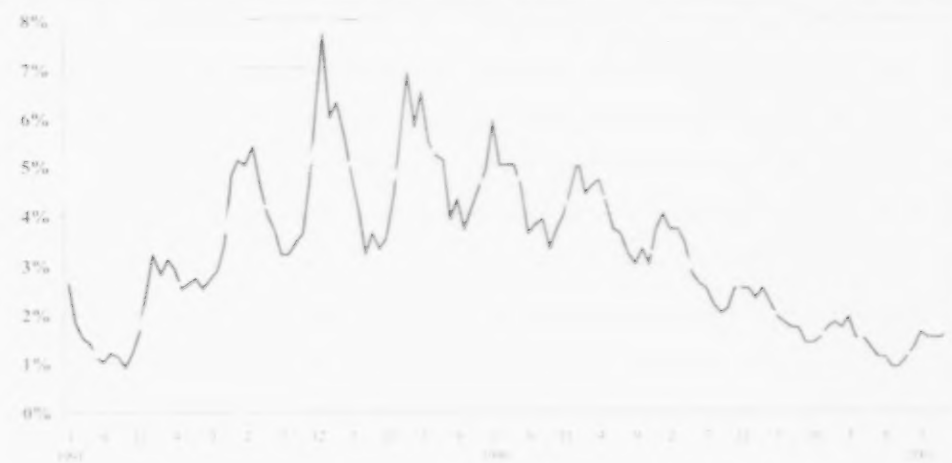
autres employés, la saisonnalité est demeurée pratiquement la même au cours des 20 dernières années[4].

Il semble que cette tendance soit la même en Finlande et au Danemark. Il n'y a toutefois pas de preuve d'une telle diminution en Suède ou en Norvège (bien qu'en Norvège, le degré de saisonnalité soit bas durant toute la période observée).

4.5 Les fluctuations saisonnières sont plus faibles qu'auparavant en Islande

Bien qu'aucune donnée mensuelle sur l'emploi ne soit disponible pour l'Islande, qui n'effectue d'enquête sur sa population active que deux fois par année, les données des services d'emploi sur les chômeurs inscrits montrent clairement que les oscillations saisonnières sont beaucoup moins prononcées maintenant que dans le passé (graphique 10). La réduction des fluctuations du chômage saisonnier lorsque le taux de chômage est faible découle de l'accroissement des possibilités d'emploi dans d'autres industries durant les périodes de creux saisonniers. Le marché du travail de l'Islande est décrit plus en détail par Edvardsson (2001) et l'OCDE (1997).

Graphique 10
Chômage en Islande



Source: Sigurdur Johannesson, Confederation of Icelandic Employers.

4.6 La Finlande dépend davantage du secteur primaire

On peut voir au tableau 6 que la répartition de l'emploi entre les industries saisonnières et le reste de l'économie, au Canada, ressemble à sa répartition au Danemark et en Suède. La Finlande, par contre, dépend davantage du secteur primaire (agriculture, chasse, pêche et surtout foresterie). Compte tenu de cette dépendance

[4] K. Marshall (1999) en est venue à la même conclusion.

plus importante de la Finlande à l'égard de son secteur primaire et de son taux de chômage relativement élevé, il n'est pas surprenant de constater que c'est le seul des pays nordiques où les fluctuations saisonnières de l'emploi sont plus importantes qu'au Canada. Par ailleurs, l'Islande, où en l'an 2000, 4,4 pour cent des emplois étaient dans le secteur de l'agriculture, 3,9 dans celui de la pêche et 4,3 pour cent dans la transformation du poisson, est beaucoup plus dépendante des industries saisonnières que le Canada (données fournies par le ministère de la Statistique de l'Islande). Les répercussions de cette dépendance sur le chômage saisonnier sont toutefois amplement contrebalancées par son faible taux de chômage.

Tableau 3
Répartition de l'emploi entre les industries saisonnières et les autres secteurs de l'économie, 1999

	Canada	Danemark	Finlande	Suède
Agr.-chasse-forêt.-pêche	3,6	3,7	6,5	2,7
Extr.-fab.-élect., etc.	17,1	17,5	21,1	19,1
Construction	5,3	6,0	6,9	5,1
Autre	73,9	72,8	65,5	73,1

Source des données mensuelles brutes de l'emploi : Principaux indicateurs économiques de l'OCDE et Statistique Canada.

4.7 La pêche est beaucoup moins saisonnière en Islande que dans le Canada atlantique

En raison du Gulf Stream, les eaux qui entourent les pays nordiques sont beaucoup plus tempérées que celles qui baignent la côte Est du Canada. Les communautés qui vivent de la pêche dans ces pays risquent beaucoup moins que celles du Canada de voir leurs activités interrompues par la formation de glaces. Des conditions océaniques et côtières plus douces permettent aux pays nordiques, y compris la Finlande, la plus septentrionale, de pêcher à l'année.

En général dans les pays nordiques, et en Islande en particulier, la pêche est une industrie de pointe. Les statistiques sur le domaine en témoignent. En 1998, la flotte de pêche islandaise comptait 1 650 navires, dont 850 petits navires non pontés et 800 navires pontés. Seulement 330 des navires pontés, avaient une capacité maximale de 12 jauges brutes (TJB) ou moins et étaient considérés comme de petits navires; 340 navires avaient une capacité de 12-500 TJB et 122, une capacité de plus de 500 TJB. Parmi les navires les plus gros, 60 étaient des navires congélateurs d'une capacité de 350 à 1 200 TJB et mesurant de 130 à 250 pieds, ces navires congélateurs étaient responsables de 45 pour cent de la prise. Par contraste, on comptait en 1999, dans la région de l'Atlantique, 20 392 navires de pêche enregistrés, dont 19 335 ou 95 pour cent mesuraient moins de 45 pieds et pouvaient être considérés de petite taille. Les petits navires de pêche relativement inefficaces ne pouvant être utilisés que lorsque la température est favorable représentent donc une portion beaucoup plus importante de la flotte de pêche canadienne que de l'islandaise.

Parce qu'elle dispose d'une flotte technologiquement avancée, l'industrie de la pêche islandaise emploie relativement moins de pêcheurs que l'industrie canadienne. Ainsi, 6 100 pêcheurs islandais ont récolté plus de 318 000 tonnes métriques de poissons et de fruits de mer en 2000, ce qui a permis à l'Islande d'exporter l'équivalent de 1,2 milliard de dollars (canadiens) de poissons et de produits du poisson. Ces exportations représentent 56,9 pour cent de ses exportations totales. En 1999, les 42 683 pêcheurs professionnels de la région de l'Atlantique ont récolté 792 mille tonnes métriques de poissons et de fruits de mer. La quantité et la valeur de la récolte par pêcheur sont donc beaucoup plus élevées en Islande qu'au Canada.

Si l'industrie de la pêche et de la transformation du poisson demeurent saisonnières en Islande, leur saisonnalité est beaucoup moins prononcée qu'au Canada en raison de conditions climatiques modérées et de l'utilisation d'une technologie de pointe. En 1998, par exemple, le nombre d'emplois mensuels dans l'industrie de la pêche a fluctué d'un creux d'un peu plus de 4 000 en janvier à un pic de moins de 6 000 durant l'été; dans l'industrie de la transformation du poisson, il a varié de moins de 8 000 en janvier à moins de 9 500 durant l'été. La stabilité relative de l'industrie de la transformation du poisson rend compte de l'écoulement relativement constant de différents types de poisson ou de fruits de mer récoltés à différents moments de l'année. La stabilité relative de l'emploi dans cette industrie est attribuable au fait que les mêmes pêcheurs récoltent différentes espèces à différents moments de l'année s'occupant entre deux récoltes de leurs navires et équipements. C'est une des raisons pour lesquelles le revenu annuel moyen des pêcheurs islandais est considérablement plus élevé que celui des travailleurs d'autres industries.

Les fluctuations saisonnières de l'emploi dans l'industrie de la transformation du poisson sont beaucoup plus importantes au Canada atlantique. Ainsi, selon le Groupe d'étude sur les revenus et l'adaptation des pêches de l'Atlantique (1993, p.131), l'emploi dans l'industrie de la transformation de Terre-Neuve, où le problème de la saisonnalité est plus aigu, a fluctué de moins de 6 000 en décembre à près de 16 000 en juin, de 1987 à 1991. De façon similaire, durant la même période, les débarquements totaux à Terre-Neuve ont oscillé de 20 000 tonnes en janvier à plus de 80 000 tonnes en juin. La courbe de l'emploi des pêcheurs suit celle des débarquements. Les données montrent clairement que les pêcheurs de la région de l'Atlantique ont moins la possibilité de travailler à l'année à la récolte de différentes espèces, durant différentes saisons, que les pêcheurs islandais.

5. Leçons sur l'emploi saisonnier dans les pays nordiques

5.1 Aperçu

Jusqu'à maintenant, l'analyse statistique visait principalement à expliquer pourquoi l'emploi saisonnier est perçu comme un problème important au Canada et si les pays nordiques connaissent des degrés similaires de saisonnalité.

Le reste de l'étude porte sur une question plus subjective. Nous explorons, sur la base d'entrevues effectuées auprès de spécialistes des ministères du Travail, d'administrations du marché du travail, d'associations d'employeurs, de syndicats d'ouvriers et d'universités, l'importance accordée par les pays nordiques à la question de l'emploi saisonnier et les méthodes mises au point pour faire face à cette situation. Notre objectif est de circonscrire les politiques les plus efficaces mises en oeuvre par ces pays et auxquelles le Canada devrait peut-être accorder son attention.

Après plusieurs douzaines d'entrevues avec des spécialistes des pays nordiques et des économistes des secteurs de responsabilité pertinents de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), nous avons fait une constatation étonnante : la saisonnalité de l'emploi n'est perçue comme un problème important dans aucun des pays nordiques, y compris la Finlande et la Suède qui, selon les données disponibles, connaissent les fluctuations saisonnières les plus importantes en matière d'emploi. En fait, selon les spécialistes interviewés, nous étions, de mémoire récente, les premiers à parler de cette question et personne ne pouvait se rappeler d'une seule étude récente portant précisément sur le sujet.

Nous avons tout de même appris, après un examen plus poussé, que bien que le chômage saisonnier ne soit pas un problème national important dans les pays nordiques, il existe de petits îlots de chômage saisonnier dans la plupart des pays, où de petits nombres de travailleurs des industries traditionnelles de la pêche, de l'agriculture, de la foresterie et de la construction, touchent des prestations d'assurance-chômage (AC) durant l'hiver. Le chômage demeure élevé en hiver dans le Nord de la Norvège, dans les comtés de Nordland, de Troms et de Finmark, où les hivers sont relativement rigoureux et qui vivent encore de la pêche. Au Danemark, le chômage saisonnier de type traditionnel existe toujours dans les communautés de pêcheurs des comtés du Jutland du Nord et de l'Ouest, et plus particulièrement dans l'île Bornholm et les îles Féroé. Dans la partie nord de la Suède et de la Finlande, le chômage est également élevé durant l'hiver. Toutefois, dans chacune de ces régions, le nombre de personnes touchées est relativement faible. C'est pour cette raison que l'on ne considère pas le chômage saisonnier comme un problème important, d'autant plus que les travailleurs touchés ne protestent pas étant, semble-t-il, relativement satisfaits des prestations d'AC qui leur sont versées.

Les principales constatations que nous ont permis nos discussions avec les spécialistes du marché du travail se résument de la façon suivante :

a) *De faibles taux de chômage et la diminution de l'importance des industries saisonnières réduisent les fluctuations saisonnières de l'emploi*

Selon les spécialistes du marché du travail des pays nordiques, c'est surtout en raison du faible taux de chômage et de la diminution de l'importance des industries saisonnières dans l'économie que l'on ne considère pas le chômage saisonnier comme un problème dans ces pays. Constatant l'augmentation du nombre de personnes âgées et la diminution relative du nombre de jeunes au sein de la population, la décroissance de la main-d'œuvre et l'augmentation du nombre de travailleurs étrangers, le Conseil des ministres des pays nordiques a plutôt créé un groupe de spécialistes du marché du travail qu'il a chargé d'un rapport sur l'offre de main-d'œuvre (Conseil des ministres des pays nordiques, 2000). Cet exercice visait à faire un bilan de la situation à l'intention des décideurs soucieux de s'assurer de la disponibilité d'une main-d'œuvre croissante et qualifiée. Les quatre sous-thèmes du rapport sont : le vieillissement de la population, l'offre de jeunes sur le marché du travail, la population inactive et le marché du travail multiethnique. La question du chômage saisonnier n'y est jamais abordée.

b) *Les marchés du travail nordiques sont plus homogènes que ceux du Canada*

Un système d'éducation et des antécédents culturels et sociaux communs rendent le marché du travail des pays nordiques homogène. Les pays étant de petite taille, il est relativement facile de déménager d'une région à l'autre. Il existe un niveau élevé de mobilité de la main-d'œuvre, du moins de la campagne à la ville où les possibilités économiques sont concentrées. Le meilleur indice de l'homogénéité du marché du travail est la différence relativement faible (selon le point de vue canadien) entre les taux de chômage des régions et ceux des grandes villes. Ainsi, en Islande, la différence entre le taux de chômage de la région de la capitale, qui compte plus des deux tiers de la population, et le reste du pays, dépasse rarement un point de pourcentage et est habituellement inférieur à un demi-point de pourcentage. Dans les autres pays nordiques, les différences entre les taux de chômage régionaux sont si faibles qu'elles ne sont même pas mentionnées dans le communiqué de presse accompagnant les enquêtes sur la population active. La mobilité de la main-d'œuvre est facilitée par des institutions nationales qui adoptent une approche intégrée à l'AC, aux services d'emploi et aux programmes du marché du travail.

c) *Emploi saisonnier principalement lié aux jeunes*

De l'avis des spécialistes, la nature de l'emploi saisonnier a changé au fil des ans, alors que les industries saisonnières traditionnelles – pêche, agriculture, foresterie et construction –, perdaient de l'importance. De nos jours, l'emploi saisonnier est principalement lié à l'emploi des jeunes durant l'été, ou de ceux qui entrent sur le marché du travail après avoir obtenu leur diplôme. L'emploi saisonnier n'est donc pas perçu comme un enjeu stratégique, mais comme une caractéristique saine et normale du marché du travail, qui aide les étudiants à financer leurs études et leur permet d'acquérir de l'expérience sur le marché du travail. Par conséquent, sur le plan des politiques publiques, des enjeux comme l'emploi des jeunes, le chômage structurel, les pénuries de main-d'œuvre et le travail atypique présentent plus d'intérêt.

Dans une certaine mesure, ces points de vue sont également valables au Canada. Comme nous l'avons déjà mentionné, une fois que l'on exclut les jeunes des statistiques sur l'emploi, l'amplitude saisonnière maximale de l'emploi atteint au plus trois pour cent. Cependant, même pour les Canadiens plus âgés, il est difficile d'ignorer complètement la question. Ainsi, nous avons montré dans l'analyse qui précède que le chômage saisonnier était responsable d'à peu près le quart du chômage chez les travailleurs rémunérés et d'un pourcentage encore plus élevé de prestataires d'AE. Bien sûr, ce pourcentage est encore plus élevé dans certaines industries et certaines régions du pays.

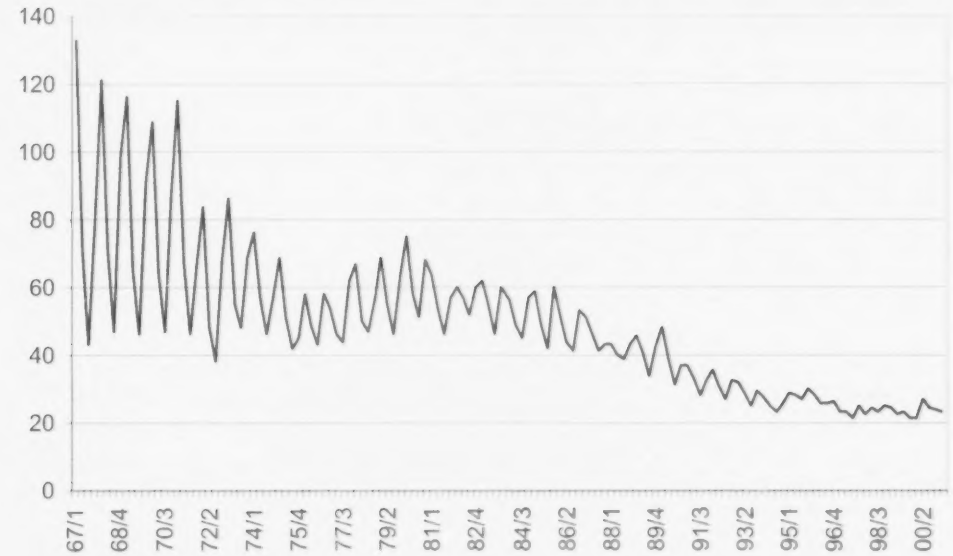
d) *Il y a aujourd'hui moins d'emplois saisonniers que dans le passé*

On croit dans les pays nordiques que l'emploi saisonnier ne représente qu'un faible pourcentage de l'emploi total et que par conséquent, il n'a pas de répercussions économiques importantes. Les changements technologiques en ont diminué le nombre.

Le secteur de la foresterie de la Finlande constitue un bon exemple. En 1967, le nombre d'emplois a oscillé de 135 000 durant le premier trimestre, à 45 000 dans le dernier trimestre – une variation saisonnière importante. En 2000, à la suite de la mécanisation, le nombre d'emplois a chuté à environ 35 000 et les variations saisonnières étaient pratiquement nulles. Il n'y a pas eu par contre de réduction semblable de la saisonnalité dans le secteur canadien de la foresterie (graphiques 11a et 11b). En Norvège, on ne compte maintenant plus que de 2 000 à 3 000 emplois dans ce secteur, qui est donc beaucoup moins important que dans le passé.

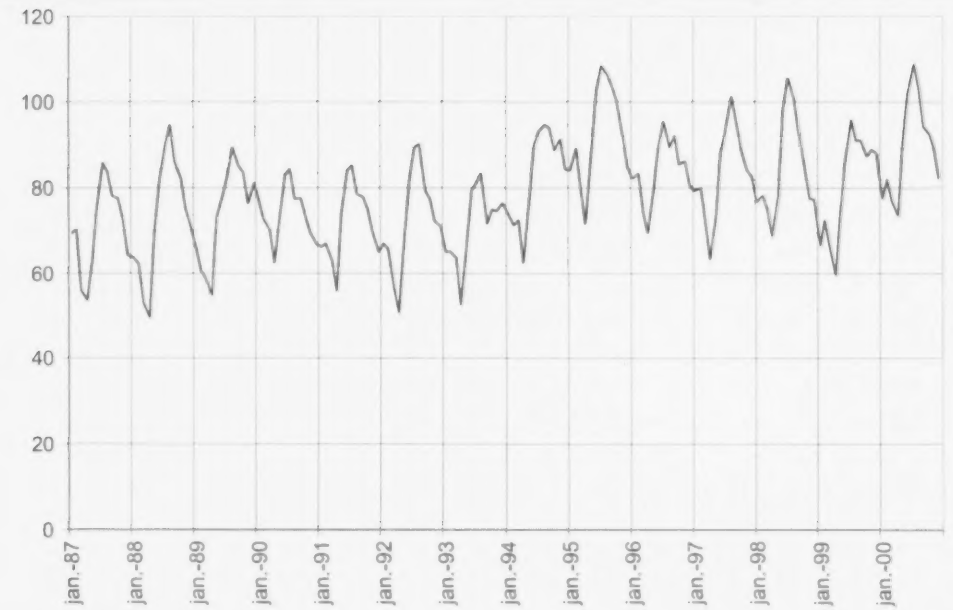
Le nombre d'emplois dans le secteur de la pêche a également diminué au fil des ans. En Islande, par exemple, comme ailleurs probablement, ce déclin résulte de la rationalisation de l'industrie. Des navires-usines traitent le poisson en mer et les contingents peuvent être vendus à partir des communautés locales, ce qui permet de regrouper la production dans les usines les plus efficaces, dont bon nombre emploient maintenant des travailleurs étrangers.

Graphique 11a
Tendance de l'emploi dans la foresterie — Finlande



Source: Ministère du travail de la Finlande.

Graphique 11b
Tendance de l'emploi dans la foresterie — Canada



Source: Statistique Canada, EPA.

e) *L'emploi dans les industries saisonnières est devenu plus stable au cours des ans*

Les industries saisonnières sont devenues avec le temps moins exigeantes en main-d'œuvre, les nouvelles technologies ayant augmenté la productivité. Un plus petit nombre de travailleurs plus qualifiés y sont demeurés. Les employeurs hésitent davantage à les mettre en disponibilité puisqu'ils risquent de perdre des employés compétents. Ils ont donc tendance à répartir la production plus également sur toute l'année.

Ce phénomène est évident dans l'industrie de la foresterie où des machines perfectionnées font presque tout le travail. La production du bois est donc beaucoup plus stable au cours de l'année en Finlande et en Suède. Même l'industrie de la pêche est maintenant moins saisonnière.

L'emploi dans l'industrie de la pêche et de la transformation du poisson est aussi devenue relativement stable en Islande, celui des pays nordiques qui dépend le plus de cette industrie et qui utilise une technologie très avancée pour pêcher et transformer le poisson, comme nous l'avons déjà décrit dans la section 4.7.

f) *Les politiques relatives au chômage sont perfectionnées*

Une autre des raisons pour lesquelles on ne voit pas le chômage saisonnier comme un problème dans les pays nordiques est que l'on fait confiance à l'efficacité des programmes en place pour faire face au chômage en général, qu'il s'agisse ou non d'un phénomène saisonnier. Ces programmes incluent un système complet et intégré d'assurance-chômage, des services publics d'emploi et des programmes actifs du marché du travail. Les pays nordiques s'enorgueillissent d'avoir adopté une approche active en matière de politiques du marché du travail.

g) *Une partie de l'emploi saisonnier pourrait être cachée, du moins dans certains pays*

Dans le cas de la Suède, nous avons entendu dire que les entreprises ont souvent tendance à garder leurs employés à l'année, même si le travail est saisonnier. En partie, cela peut refléter ce que l'on perçoit en Suède comme une attitude responsable de la part des employeurs. Cela peut également résulter, en partie, d'ententes avec les syndicats ou de la volonté d'éviter les amendes prescrites par la loi pour les mises à pied d'employés. Il est donc tout à fait possible que, dans une certaine mesure, l'ampleur du problème soit masquée, en Suède, par la constitution de « réserves de main-d'œuvre » par les entreprises durant la morte-saison.

Au Danemark, par contre, où les employeurs n'ont à payer que les deux premiers jours d'AC et où la législation ne prévoit que des dispositions minimales de fin d'emploi (cinq jours après six mois et un mois après 20 ans), les travailleurs peuvent

être mis à pied à un coût minimal pour l'employeur. Les mises à pied à court terme sont également utilisées en Norvège où l'on fait une distinction entre une mise à pied temporaire et permanente. En précisant qu'il s'agit d'une mise à pied temporaire, l'employeur peut enlever de sa liste de paie les travailleurs dont il n'a pas besoin sans avoir à verser d'indemnité de départ. Une telle mesure rend moins probable la constitution de réserves de main-d'œuvre dans ces pays et accentue les fluctuations à court terme de l'emploi.

5.2 Assurance-chômage

Au Canada, les analystes mentionnent souvent l'assurance-emploi (AE) (auparavant l'assurance-chômage comme un facteur participant au chômage saisonnier). Les exigences moins élevées quant au nombre d'heures de travail et les périodes plus longues de prestations dans les régions où le taux de chômage est élevé subventionnent en fait le travail saisonnier. Par exemple, une personne ayant travaillé aussi peu que 420 heures au cours des 52 dernières semaines (soit 12 semaines de 35 heures) pourrait, dans une région au taux de chômage élevé, recevoir jusqu'à 32 semaines de prestations d'AE.

Si l'AC favorise le chômage saisonnier au Canada, on devrait s'attendre à des répercussions similaires dans les pays nordiques. Il est toutefois intéressant de noter que les programmes d'AC du Danemark, de la Finlande et de la Suède sont beaucoup plus généreux que celui du Canada envers les travailleurs saisonniers – périodes d'attentes plus courtes, taux de remplacement plus élevé (80 ou 90 pour cent comparativement à 55 pour cent au Canada), prestations plus élevées et période de prestations plus longues – (tableau 4). Les prestations ne sont inférieures à celles du Canada qu'en Islande et en Norvège. En Islande, elles sont établies à 3,137 couronnes ou 90 pour cent du salaire minimum. Cela représente environ 47 dollars canadiens par jour. De plus, il y aurait encore en Islande un stigmate associé au fait de toucher de l'AC parce que dans le passé il y avait habituellement assez de travail pour tous ceux qui voulaient réellement travailler. Cependant, depuis la période de chômage élevée de 1993-1997, ce phénomène est moins important. En Norvège, les prestations des travailleurs saisonniers sont basses parce que le revenu assurable est réparti sur toute l'année. Ainsi, une personne qui a travaillé 13 semaines au salaire moyen toucherait des prestations correspondant à 15,6 pour cent du salaire moyen[5].

Bien que les programmes d'AC des pays nordiques soient plus généreux (l'Islande et la Norvège exceptées) pour les travailleurs saisonniers que celui du Canada, on ne s'inquiète pas de leur rôle par rapport au chômage saisonnier. Pourquoi est-ce le cas?

Il est possible que d'autres aspects du système d'AC compensent cette générosité. L'OCDE a publié une comparaison du nombre des rejets de demande de prestations et des sanctions imposées dans le contexte de l'AC dans 13 pays, y compris les pays

[5] Le taux de remplacement de 62,4 pour cent de l'AC est ajusté en fonction du nombre de semaines travaillées en pourcentage de l'année, dans ce cas 13/52.

nordiques et le Canada (tableau 5). Si le Canada est plus strict lorsqu'il s'agit de refuser des prestations aux personnes qui quittent d'elles-mêmes leur emploi, il l'est moins lorsqu'il s'agit d'obliger les prestataires à accepter des offres d'emploi ou à participer à des programmes actifs du marché du travail. Selon la mesure de l'OCDE des sanctions et des rejets sur la base du comportement durant la période de prestations, le Canada est plus indulgent que la Finlande et la Norvège. La Norvège étant plus stricte relativement au refus de travailler, tandis que la Finlande fait preuve d'une plus grande sévérité au regard du refus de participer à des programmes actifs.

Tableau 4
Comparaison de l'assurance-chômage au Canada et dans les pays nordiques, 1998

	Canada	Danemark	Finlande	Islande	Norvège	Suède
Institution	État	Fonds des travailleurs	Fonds des travailleurs	État	État	Fonds des travailleurs
Participation	Obligatoire	Volontaire	Volontaire	Obligatoire	Obligatoire	Volontaire
Période d'admissibilité	Un minimum de 420 à 910 heures (selon le taux régional de chômage et la situation de nouveau venu/rentrant) d'emploi assurable dans les 52 semaines précédentes.	12 mois sur 3 ans	10 mois/ 18 heures semaine sur 3 ans	10 semaines au cours des 12 derniers mois	Avoir gagné 56 712 NOK durant l'année précédente ou 136 110 9 NOK sur 3 ans	6 mois/ 70 heures par mois sur un an
Couverture des travailleurs indépendants	Non, à l'exception des pêcheurs	Oui	Oui	Oui	Non, à l'exception des pêcheurs	oui
Période d'attente	2 semaines	Aucune, 2 premiers jours payés par employeur	7 jours	Aucune	3 jours	5 jours
Revenu de base assuré (R)	Revenu hebdomadaire moyen au cours des 26 semaines précédentes	Moyenne quotidienne sur 12 semaines	Moyenne quotidienne sur 43 semaines	Sans objet	Moyenne de l'année civile	Moyenne quotidienne sur 52 semaines
Prestations	55 % du revenu assurable, plus les suppléments familiaux	90 % du R	120 FIM + 42 % de la moyenne (R-120)	Sans objet	0,24 % du R 62,4 % par jour	80 % du R
Prestations quotidiennes minimales	–	441 DKK/ 82 $ CAD	FIM 120/ 28 $CAD	Fixe, 3 137 IKr par jour/ 90 % salaire minimum	–	–
Prestations quotidiennes maximales	55 % du revenu assurable maximum ou environ 82,50 CAD.	538 DKK/ 100 % CDN	Aucun	Fixe 3 137 IKr par jour/ 52 $CAD	NOK 653/ 112 $CDN	SEK 580/ 89 $CDN
Période maximale de prestations	De 14 à 45 semaines	260 semaines	100 semaines	5 ans	156 semaines	60 semaines

Source : L'information sur l'AC dans les pays nordiques en 1998 provient du *Nordisk Ministerråd* (1999, p.78) et nous a été fournie par Hege Torp. L'information sur l'Islande a été recueillie dans le cadre d'entrevues effectuées en Islande en 2001. Les taux de change courant ont été utilisés pour la conversion en dollars canadiens aux fins de comparaison.

Tableau 5
Comparaison entre les rejets de demande d'AC et les sanctions imposées dans le cadre du programme d'AC du Canada et de trois pays nordiques

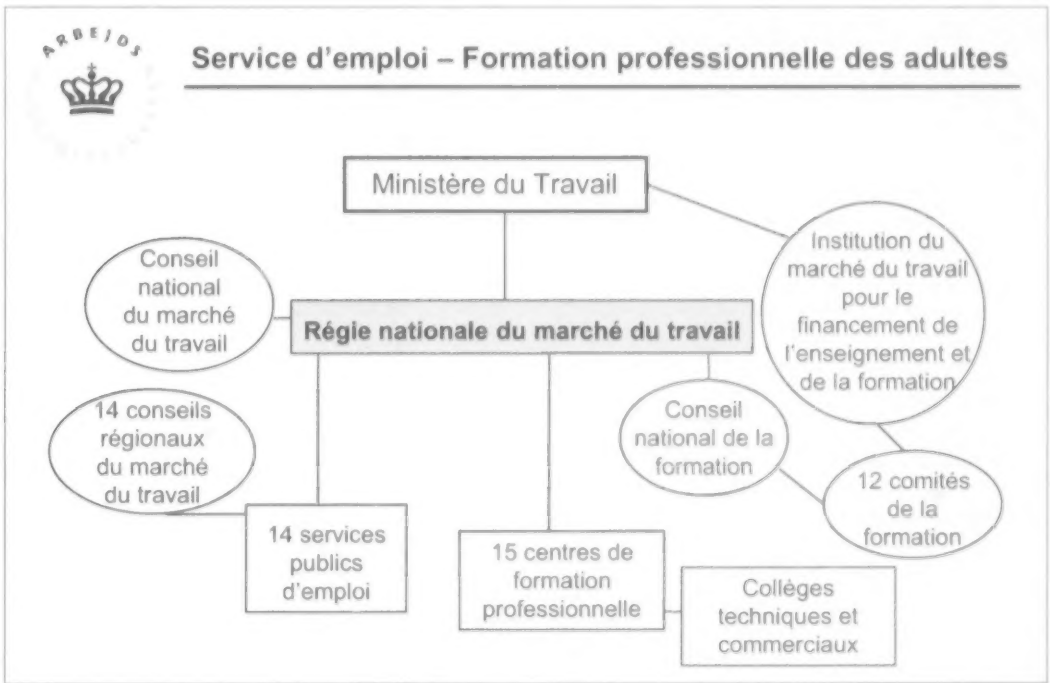
	Canada 1998	Danemark 1997	Finlande 1997	Norvège 1998
Période de sanction				
Première démission volontaire ou renvoi pour des raisons justifiées	Exclusion	5 semaines	3 mois	8 semaines
Premier refus d'emploi ou de participation à un programme actif du marché du travail (PAMT)	Emploi, 7-12 semaines/ PAMT, 6 semaines	Emploi, 1 semaine/ PAMT, exclusion	Emploi, 2 mois/PAMT 0-2 mois	8 semaines
Second refus – emploi ou PAMT	Emploi, 7-12 semaines/ PAMT, 6 semaines	Exclusion	2 mois ou exclusion	12 semaines
Refus subséquents	Emploi, 7-12 semaines/ PAMT, 6 semaines			26 semaines
Pourcentage des prestations				
Sanctions – comportement avant début des prestations	19,38	–	3,44	10,55
Différentes conditions initiales	1,09	–	0,61	–
Chômage volontaire	18,3	–	2,83	10,55
Total des sanctions dans une année divisé par nombre moyen de bénéficiaires en pourcentage				
Sanctions et rejets pour comportement durant période prestations	6,07	4,3	10,19	10,84
Refus d'un emploi	2,74	0,57	2,69	5,01
PAMT ou plan d'action connexe	–	1,55	7,5	2,31
Preuve de recherche d'emploi	3,33	–	–	–
Infractions administratives	–	2,18	–	3,52

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi 2000*, Tableau 4.2, p.136 et Tableau 4.1, p. 135

5.3 Programmes actifs du marché du travail

De façon générale, nous avons été très impressionnés par l'intégralité de l'approche adoptée par les pays nordiques au regard de la politique du marché du travail. Le « modèle nordique », d'abord introduit par la Suède en 1950, a été par la suite adopté par les autres pays. Le Danemark qui a été le dernier pays à l'adopter, nous a fourni d'excellents documents en anglais sur le fonctionnement de son système. Il est décrit brièvement dans la publication du ministère danois du Travail intitulé : *The Danish Labour Market Model and Developments in Labour Market Policy* (2001a) et plus en détail dans les documents d'appui qui figurent dans la bibliographie à la fin du présent rapport.

Le modèle danois est caractérisé par une collaboration tripartite. Le diagramme qui suit montre les institutions et participants clés. Le ministère du Travail est responsable de la politique du marché du travail et la Régie nationale du marché du travail (*National Labour Market Authority*) assure l'administration générale du Service public d'emploi (*Public Employment Service*) et des initiatives ayant trait aux chômeurs qui reçoivent des prestations d'AC. Le Conseil national du marché du travail (*National Labour Market Council*) sert de tribune permettant aux partenaires du monde syndical, du patronat du gouvernement de formuler des conseils, à l'intention du ministre, sur la planification des initiatives relatives au marché du travail, et de cadre pour les mesures ciblant les marchés régionaux. Les conseils régionaux du marché du travail (*Regional Labour Market Councils*) jouent un rôle similaire au niveau régional. Le rôle clé du Service public d'emploi est d'exécuter ses activités de placement de façon à ce que les entreprises aient accès à la main-d'œuvre dont elles ont besoin et à ce que les chercheurs d'emploi soient recrutés et acquièrent la formation professionnelle et générale requise. Le Service public d'emploi est responsable des mesures spéciales ayant trait aux chômeurs qui reçoivent des prestations d'AC.


ARBEJDS
Service d'emploi – Formation professionnelle des adultes
Ministère du Travail
Conseil national du marché du travail
Régie nationale du marché du travail
Institution du marché du travail pour le financement de l'enseignement et de la formation
14 conseils régionaux du marché du travail
Conseil national de la formation
12 comités de la formation
14 services publics d'emploi
15 centres de formation professionnelle
Collèges techniques et commerciaux

La principale caractéristique du modèle danois est qu'il met l'accent sur les politiques et les programmes actifs du marché du travail prévus par la *Loi sur la politique active du marché du travail* adoptée en 1994. Au Danemark, tous les employés âgés de 18 à 63 ans, ayant suivi au moins 18 mois de formation/d'études, et les travailleurs indépendants peuvent s'inscrire à l'un des 35 fonds d'AC reconnus par l'État. S'ils deviennent, par la suite, chômeurs et commencent à toucher des prestations, ils ont certains droits et certaines obligations en vertu de la loi. Lorsqu'ils présentent une première demande de prestations, les bénéficiaires sont évalués par le Service

public d'emploi selon des lignes directrices élaborées par le Conseil régional du marché du travail et un plan d'action individuel est mis au point. Ce plan tient lieu de contrat officiel entre le chômeur et le Service qui établira des stratégies de recherche d'emploi et de participation au programme. Durant la première année de prestations, la période de soutien, le bénéficiaire doit accepter des offres d'emploi raisonnables et être disponible pour travailler. Cette obligation fait en sorte qu'aucune offre d'emploi adéquate n'est refusée. Au cours des trois prochaines années de prestations, la période d'activation, le bénéficiaire a le droit de se voir offrir un programme actif, y compris un programme de formation ou d'études pouvant être à plein temps, et l'obligation d'y participer, le cas échéant. Le refus de cette offre peut entraîner la perte des prestations. Depuis 1994, 125 000 personnes, environ quatre pour cent de la main-d'œuvre, ont profité chaque année des programmes d'amélioration de l'employabilité.

Le système intégré, qui n'est pas unique au Danemark, mais qui caractérise tous les pays nordiques, facilite l'administration de l'AC et permet de s'assurer que tous les bénéficiaires acceptent les emplois disponibles. La Suède va encore plus loin que le Danemark dans cette direction. Tous les emplois disponibles doivent être déclarés au Service public d'emploi avant qu'il soit possible de les combler.

Au Danemark, on a resserré plusieurs fois l'administration des critères relatifs au marché du travail au cours des années 1990 (OCDE, 2000, p. 141-142). Ces mesures comprenaient l'application de l'obligation du chômeur d'accepter un changement d'emploi et des sanctions relatives aux prestations dans les cas de refus répétés. En 1994, un système d'information a été mis en place afin de permettre au ministère du Travail d'accéder à toutes les communications entre les services d'emploi et les fonds d'AC concernant le refus d'emploi. En 1995, une « unité de vérification de la disponibilité » a été créée et chargée de vérifier les décisions liées aux sanctions prises par les différents fonds d'assurance. Celle-ci publie des rapports trimestriels sur les échecs ayant trait à l'imposition des sanctions appropriées en matière de prestations.

Les autres pays nordiques, la Suède en particulier, mettent également l'accent sur les programmes actifs du marché du travail. Entre un cinquième et un tiers de tous les chômeurs (y compris les participants au programme) participent à des programmes actifs du marché du travail dans les pays nordiques (tableau 6).

Tableau 6
Participation à des programmes actifs du marché du travail dans les pays nordiques, 1997*

	Pourcentage de la main-d'œuvre	Taux d'activation des chômeurs (%)
Danemark	2,7	35
Finlande	4,4	22
Norvège	1,0	22
Suède	4,5	34

Source : Nordisk Ministerrad (1999, p.88), fourni par by Hege Torp.

Nota : On inclut dans les participants aux programmes actifs du marché du travail ceux qui prennent part à des programmes intensifs et non ceux qui en sont à leur premier contact avec le Service public d'emploi. Ne sont pas inclus les participants à des programmes de réadaptation ou les travailleurs handicapés. Le taux d'activation correspond au nombre de participants divisé par la somme des participants et des chômeurs.

Les analystes du marché du travail danois croient que les programmes actifs du marché du travail ont été un succès dans leur pays. Une étude réalisée par un groupe de travail formé de hauts fonctionnaires du ministère du Travail, de la Direction du système d'assurance-chômage et de la Régie nationale du marché du travail, a souligné que les taux élevés de chômage ont été réduits de moitié et que la plus grande partie de cette réduction (de trois à quatre points de pourcentage) étant en fait structurelle. L'étude constate que :

- l'augmentation du nombre de travailleurs a diminué le degré d'inadéquation et, dans une certaine mesure, les problèmes d'étranglement, comme en témoigne le fait que le nombre de postes vacants soit demeuré stable tandis que le taux de chômage ait diminué de moitié;
- l'offre plus efficace de travailleurs a donné au marché du travail la souplesse requise pour éviter des augmentations excessives des salaires (sur la base des expériences antérieures, on aurait pu s'attendre à des augmentations de quatre à cinq points de pourcentage plus élevées);
- beaucoup moins de chômeurs qu'auparavant reçoivent passivement des prestations d'AC; ils améliorent maintenant leurs compétences de façon à répondre aux exigences futures (gouvernement du Danemark, ministère du Travail, 2000b, p.152-156).

Avant 1994, un système de travail subventionné permettait aux chômeurs à long terme de devenir admissibles à l'AC. En 1993, alors que le chômage atteignait son sommet le plus haut au Danemark, 80 000 chômeurs participaient à de tels emplois artificiels. Cette approche « circulaire », que les Canadiens devraient reconnaître, encourageait la dépendance à long terme indésirable envers l'AC, que la nouvelle approche vise à éliminer.

5.4 Un programme du marché du travail novateur pour les jeunes

En 1996, le Danemark a introduit un ensemble de mesures visant à lutter contre le chômage chez les jeunes et contre leur dépendance croissante envers l'AC. Le problème était alors qu'il suffisait qu'une jeune personne travaille pendant la moitié d'une année pour pouvoir toucher des prestations pendant quatre ans. Les prestations qui correspondaient à 90 pour cent du revenu de base étaient très intéressantes pour les travailleurs à faible salaire peu scolarisés et, par conséquent, encourageaient la dépendance envers l'AC. Le nouveau programme a toutefois mis fin à cette situation. Ainsi, les jeunes de moins de 25 ans qui n'ont pas suivi d'études ou de formation formelles, n'ont droit aux prestations régulières que pendant six mois. Par la suite, les prestations sont réduites de moitié pour correspondre approximativement ce qu'ils toucheraient s'ils étaient étudiants ou apprentis. On élimine ainsi toute contre-incitation qui favoriserait le recours à l'AC. Les jeunes gens sont également obligés de s'inscrire aux cours ou aux activités de formation jugés nécessaires pour améliorer leur employabilité. Les spécialistes du marché du travail du Danemark jugent que ce programme est une réussite et soulignent qu'avec ce programme, le taux de chômage des jeunes est tombé de 10 à 2,5 pour cent.

5.5 Autres méthodes ciblant les fluctuations saisonnières de l'emploi

Dans son budget de l'année dernière, le gouvernement du Danemark a annoncé qu'il envisageait la création d'un fonds pour encourager les projets hivernaux de construction et mieux répartir sur l'année l'activité dans cette industrie. En fait, la mesure vise probablement autant à diminuer la surchauffe que connaît ce secteur durant l'été, qu'à encourager les projets d'hiver. Un rapport sur cette proposition devait être publié en 2001, mais au moment de notre visite, fin juin, début juillet, il n'était pas encore disponible. Nous avons compris, à la suite de nos discussions, que selon cette proposition, les constructeurs contribueraient une partie de leurs revenus au fonds durant l'été et qu'ils pourraient retirer ces contributions pour leurs projets d'hiver. On ne s'attend pas à une contribution du gouvernement, ce qui bien sûr le rend moins intéressant pour l'industrie de la construction. On craint toutefois la bureaucratisation de ce projet.

Parmi les autres exemples de mesures prises pour faire face aux fluctuations saisonnières de l'emploi, mentionnons le déménagement d'activités gouvernementales vers des régions où le taux de chômage est élevé. On a, par exemple, établi une université à Akureyri, en Islande, et le Danemark a déménagé un chantier naval sur la côte Nord du Jutland. Il faut toutefois noter que ces mesures font partie d'une stratégie générale de développement régional, plutôt que d'une stratégie visant le chômage saisonnier en particulier.

Bibliographie

AABERGE, R. *Cross-Country Comparisons of Income Inequality and Income Mobility: Empirical Evidence for the Nordic Countries*, Groupe de travail n° 1, OCDE, 9 octobre, 1997.

CONSEIL DES MINISTRES DES PAYS NORDIQUES. « Comité du marché du travail. Supply of Labour in the Nordic Countries – Experience, Developments and Political Deliberations », A Report by a Committee of Nordic Civil Servants, *Nord 2000*, n° 21, 2000.

CONSEIL DES MINISTRES DES PAYS NORDIQUES. « Flexibility in the Nordic Labour Market », *Nord 1998*, n°14, 1998a.

CONSEIL DES MINISTRES DES PAYS NORDIQUES. « Young and unemployed in Scandinavia », *Nord 1998*, n° 14, 1998b.

CORAK, Miles, Bjorn GUSTAFSSON et Torun ÖSTERBERG. *Intergenerational Influences on the Receipt of Unemployment Insurance in Canada and Sweden*, Études sur la famille et le travail, Statistique Canada, Document de recherche n° 59, novembre, 2000.

EDVARDSSON, Ingi Runar. *National Policy and Regional Labour Market Performance in Iceland in the 1990s*, janvier 2001.

GOUVERNEMENT DU DANEMARK. Ministère du Travail et ministère des Affaires économiques. *National Action Plan for Employment 2000*, avril, 2000a.

GOUVERNEMENT DU DANEMARK. Ministère du Travail. *Effects of Danish Employability Enhancement Programmes*, novembre, 2000b.

GOUVERNEMENT DU DANEMARK. Ministère du Travail. *The Danish Labour Market Model and Developments in Labour Market Policy*, janvier, 2001a.

GOUVERNEMENT DU DANEMARK. Ministère du Travail. *Offers to the Unemployed*, janvier, 20001b.

GOUVERNEMENT DU DANEMARK. Ministère du Travail. *The Public Employment Service*, janvier, 2001c

GOUVERNEMENT DU DANEMARK. Ministère du Travail. *The Unemployment Insurance Scheme*, janvier, 2001d.

GROUPE D'ÉTUDE SUR LES REVENUS ET L'ADAPTATION DES PÊCHES DE L'ATLANTIQUE. *Changement de cap : les pêches de l'avenir*, ministère des Pêches et Océans, Ottawa, 1993.

HEIKKILÄ, E., M.JOHANSSON, L.O.PERSSON, et L.S. STAMBØØL. « Regional labour mobility in Finland, Norway and Sweden » North, *The Journal of Nordregio*, 6 1999.

MARSHALL, Katherine. « La saisonnalité de l'emploi », *L'emploi et le revenu en perspective*, Statistique Canada, n° 75-001-XPF au catalogue, vol. 11, n° 1, printemps, 1999, p. 16-22.

NORDISK MINISTERRÅD. TemaNord, *Dagpnengesystemene i Norden og tilpasning på arbeidsmarkedet*, 1999.

OCDE. *Perspectives de l'emploi 2000*, Paris, 2000.

OCDE. *Economic Surveys Iceland 1997*, Paris.

OCDE. *Principaux indicateurs économiques*, différentes années, Paris, différentes années, et données en ligne, HTTP://WWW.OECD.ORG.

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL. *Rapport sur le travail dans le monde 2000 – Sécurité du revenu et protection sociale dans un monde en mutation*, Genève, 2000.

RØED, Knut et Morten NORDBERG (2001), *Temporary or Permanent Layoffs – Evidence from Natural Experiments in Norway*, 19 juin, 2000.

STATISTIQUE CANADA. *Enquête sur la couverture de la population par l'assurance-emploi* 1998, n° 73F0008XPF au catalogue, Ottawa, 1998.

TORP, Hege. *Labour Market Institutions and Development: Norway Baseline Study*, Oslo, Institut for samfunnsforskning, 1995.

WADENSJÖ, Eskil. *The Nordic Labour Markets in the 1990s*, Amsterdam, Hollande du Nord, 1996.

Liste des personnes ressources

Islande

- Karl Sigurðsson – chef de division, Direction du travail
- Ómar S. Harðarson – chef, Statistiques sur le marché du travail, ministère de la Statistique.
- Thordur Fridjonsson – directeur général, Institut national d'économie
- Asgeir Danielsson – spécialiste du marché du travail, Institut national d'économie
- Þórólfur Matthíasson – professeur agrégé, Université de l'Islande
- Sigurdur Johannesson – économiste, Confédération des employeurs islandais
- Ingi Runar Edvaldsson, professeur agrégé, Université d'Akureyri (communication électronique et poste)

Norvège

- Thomas Såheim – conseiller, ministère du Travail et Administration du gouvernement
- Per-Morton Larsen – économiste, ministère du Travail et Administration du gouvernement
- Tormod Reiersen – Direction du Travail, Service public d'emploi
- Knut Røed – Université d'Oslo et Centre de recherche économique Ragnar Frisch
- Hege Torp – Institut de recherche sociale
- Knut Berg – Directeur, Association nationale de la foresterie
- Helge Nasheim – chef de la Division des statistiques sur le marché du travail
- Tron Pederson – économiste, ministère de la Statistique

Danemark

- Thomas Mølsted Jørgensen – chef de bureau, ministère du Travail
- Leif Christian Hansen – conseiller principal, Administration du marché du travail
- Jens-Christian Stougaard, économiste, Confédération danoise des syndicats ouvriers

Suède

- Hamdi A. Hassan, Administration nationale du marché du travail (AMS)/Commission nationale du marché du travail, unité de programme
- Jorgen Jyllemblad, AMS/Gestion de l'Administration nationale du marché du travail
- Asa Vallin, Commision du travail de comté, comté de Vasterbotten (communication téléphonique)
- Henry Eriksson – Commission du marché du travail de Länsarbetsnämnden (communication électronique)

Finlande

- Timo Filpus, ministère du Travail
- Mikko Kauppinen, ministère du Travail
- Ilkka Nio, ministère du Travail
- Kari Takala, Banque de la Finlande
- Pekka Tossavainen, ministère de la Statistique

Conseil des ministres des pays nordiques

- René Høyer Jørgensen – chef de l'unité du marché du travail, Conseil des ministres des pays nordiques

Université maritime mondiale

- Karl Laubstein – recteur et ancien directeur du groupe de travail sur le revenu des pêcheurs

OCDE

- Abrar Hassan – (communication téléphonique)
- Wim Suyker – chef du secteur de responsabilité Finlande/Norvège, département des affaires économiques de l'OCDE (communication électronique)
- Steen Daugaard – chef du secteur de responsabilité Suède/Danemark, département des affaires économiques de l'OCDE (communication électronique)